

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA - UNIR
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – NUCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGMA

Angelina Maria de Oliveira Licório

Arquitetura da Participação Social em Conselhos de Políticas Públicas do Estado de Rondônia

PORTO VELHO/RO

2014

ANGELINA MARIA DE OLIVEIRA LICÓRIO

**A Arquitetura da Participação Social em Conselhos de Políticas Públicas
do Estado de Rondônia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração – PPGMAD, da Universidade Federal de Rondônia – UNIR, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Osmar Siena, Dr.

PORTO VELHO/RO

2014

FICHA CATALOGRÁFICA
BIBLIOTECA PROF. ROBERTO DUARTE PIRES

L711a

Licório, Angelina Maria de Oliveira.

A arquitetura da participação social em conselhos de políticas públicas do estado de Rondônia / Angelina Maria de Oliveira Licório . - Porto Velho, Rondônia, 2014.
125f.:il.

Orientador: Prof. Dr. Osmar Siena

Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR

1. Administração. 2. Políticas públicas – participação social. 3. Políticas públicas – conselhos gestores. I. Siena, Osmar. II. Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR. III. Título.

CDU: 658:35(811.1)

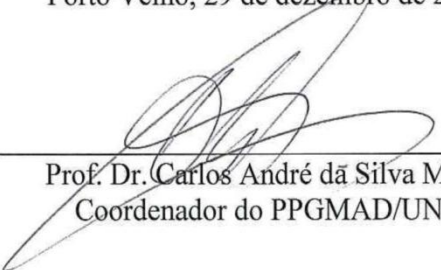
Bibliotecária Responsável: Carolina Cavalcante CRB11/1579

Angelina Maria de Oliveira Licório

A Arquitetura da Participação Social em Conselhos de Políticas Públicas do Estado de Rondônia

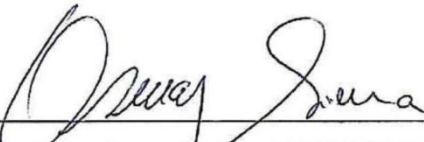
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Administração e aprovada em sua forma final.

Porto Velho, 29 de dezembro de 2014.

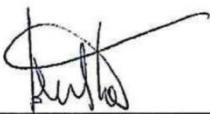


Prof. Dr. Carlos André da Silva Müller
Coordenador do PPGMAD/UNIR

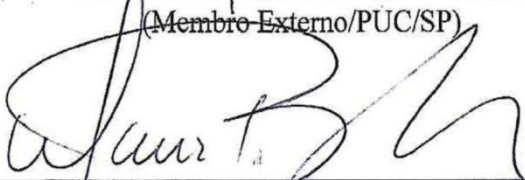
Banca Examinadora



Prof. Dr. Osmar Siena – PPGMAD/UNIR
(Orientador – Presidente)



Prof. Dr. Fernando de Almeida Santos
(Membro Externo/PUC/SP)



Prof.ª Dra. Maria Berenice Alho da Costa Tourinho
(Membro PPGMAD/UNIR)

**Porto Velho
2014**

**Ao meu esposo César Licório, pelo
companheirismo, apoio incondicional e
cumplicidade nesta e em tantas outras jornadas.**

**À Grasi, Cesinha e Grégori, filhos amados, pelo
incentivo constante.**

**Aos meus queridos pais Lázara e Francelino,
exemplos de luta e determinação, pelas orações,
palavras de apoio e torcida.**

AGRADECIMENTOS

Esta foi uma jornada de conhecimento, um desafio imposto de forma voluntária; o método científico sempre foi o objetivo maior desta busca que apenas iniciei. Concluo esta etapa graças à valorosa contribuição de meus professores doutores Carlos André da Silva Müller, Flávio de São Pedro Filho, Haroldo Cristovam Teixeira Leite, José Moreira da Silva Neto, Maria Berenice Alho da Costa Tourinho, Mariluce Paes de Souza, Osmar Siena, Theóphilo Alves de Souza Filho e Tomás Daniel Menéndez Rodríguez, a quem serei eternamente grata. Ficam muitos aprendizados e entre eles os da humildade e da resiliência.

Agradeço carinhosamente ao professor Moreira, pela amizade, pela dedicação ao PPGMAD e ao processo de conhecimento, por seus ensinamentos em sala de aula e por sua “prosa” prazerosa e construtiva.

De forma especial agradeço ao professor Osmar Siena que sem descuidar do rigor metodológico, mais que orientador foi um amigo que com paciência dedicou seu tempo, seus ensinamentos, sua atenção e compreendendo minhas limitações ensinou-me a superá-las e seguir em frente. Aprendizado incomensurável e grande inspiração que levo comigo; muito obrigada, lhe serei eternamente grata.

Agradeço aos professores Berenice Tourinho e Fernando Almeida pelas imprescindíveis contribuições em banca examinadora; tenho por vocês imensa admiração.

Meus agradecimentos ao Governo do Estado de Rondônia na pessoa de seu governador Confúcio Moura, que oficialmente se envolveu na pesquisa.

Aos meus amigos Hassan, Moacyr Boris, Márcio Matias e Vilmar, incentivadores desde o processo de seleção até esse momento de conclusão e ao Julismar, amigo que se juntou na jornada. A vocês o meu carinho.

Aos meus colegas de turma que deram seu voto de confiança elegendo-me como representante dos discentes junto ao PPGMAD com quem vivi momentos de grandes aprendizagens e em especial a Márcia e ao Ítalo, amigos dedicados e carinhosos que terei sempre em meu coração. Muito obrigada.

Aos meus queridos amigos e companheiros de orientação Rádeo, Marcos e Kennedy, com quem compartilhei minhas angustias, minhas expectativas e vivi momentos de alegria, a vocês meu carinho e gratidão. Foi uma honra poder dividir a “sala do saber” com vocês.

Aos meus amados, esposo e filhos, pelas horas de convívio que lhes roubei, pelas tarefas atribuídas, pelo caos instalado em alguns momentos. Vocês foram imprescindíveis nessa jornada.

“Uma vida sem busca não é digna de ser vivida.”

Sócrates

“A arte de interrogar não é tão fácil como se pensa. É mais uma arte de mestres do que de discípulos; é preciso ter aprendido muitas coisas para saber perguntar o que não se sabe.”

Jean-Jacques Rousseau

“Creo que vivir quiere decir tomar partido. Quien verdaderamente vive, no puede dejar de ser ciudadano y partisano. La indiferencia y la abulia son parasitismo, son cobardía, no vida. Por eso odio a los indiferentes.”

Antonio Gramsci

LICÓRIO, Angelina Maria de Oliveira. **A Arquitetura da Participação Social em Conselhos de Políticas Públicas do Estado de Rondônia**. 2014. 124 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação: Mestrado em Administração (PPGMAD). Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas (NUCSA), Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

RESUMO

Este estudo analisou os arranjos participativos nos conselhos de políticas públicas do Estado de Rondônia, buscando identificar sua arquitetura constitutiva e sua dinâmica representativa. Trata-se de uma reflexão sobre participação social, inclusão política e gestão governamental, questões associadas ao estado democrático. Na base teórica discutem-se os aspectos da Gestão Pública e a atividade administrativa, sobre as reformas administrativas e modelos de gestão, sobre a participação sociopolítica e os conselhos gestores como espaço democrático de participação social. Consiste em uma pesquisa de natureza aplicada de abordagem mista. Quanto aos seus objetivos a pesquisa se caracteriza como descritiva interpretativa. Quanto aos procedimentos, realizou-se pesquisa documental e pesquisa de campo valendo-se, para a coleta de dados, da aplicação de questionários, entrevistas e análise de documentos. O Estado de Rondônia conta com 36 conselhos estaduais, mas apenas 16 estavam implantados quando da realização da pesquisa. Destes 7 fizeram parte da pesquisa, em razão de sua relevância social, econômica e ou ambiental, sendo pesquisados 125 conselheiros e 129 representantes de Instituições, números que constituem a população estudada. Na apresentação e interpretação dos dados foram consideradas as análises qualitativa e quantitativa. O elevado grau de escolaridade dos conselheiros, a inexistência de prestação de contas dos representantes aos representados e a falta de mecanismos capazes de implementar as deliberações dos conselhos são alguns dos achados da pesquisa. Os resultados apontam para fragilidade nas relações de representação oriundos da sociedade civil com possíveis reflexos em sua legitimidade. Concluiu-se que os conselhos gestores de Rondônia são espaços democráticos ainda em construção e que a participação social precisa ser fomentada.

Palavras Chave: Participação social. Conselhos gestores. Políticas Públicas.

LICÓRIO, Angelina Maria de Oliveira. **The Architecture of Social Participation in Public Policy Councils of the State of Rondônia**. 2014. 124 p. Dissertation (Master in Business Administration). Post-Graduate Program: Master in Business Administration (PPGMAD). Center for Applied Social Sciences (NUCSA), Federal University of Rondônia (UNIR). Porto Velho, 2014.

ABSTRACT

This study analyzed the participatory arrangements in policy councils of the State of Rondônia in order to identify its constituent architecture and its representative dynamics. It is a reflection on social participation, political inclusion and governance, issues related to the democratic state. In the theoretical basis discusses aspects of public management and administrative activity on administrative reforms and management models, on social and political participation and management councils as democratic space for social participation. It consists of a nature applied research of mixed approach. As for its goals the research is characterized as interpretive descriptive. As for the procedures, there was documentary research and field research with the assistance, to data collection, the use of questionnaires, interviews and document analysis. The State of Rondônia has 36 state councils, but only 16 were deployed when conducting the research. Of these 7 were part of the research, because of its social, economic and/or environmental relevance, being surveyed 125 directors and 129 representatives of institutions, numbers that make up the population studied. In the presentation and interpretation of data were considered qualitative and quantitative analyzes. The high level of education of members, the lack of accountability of representatives to represented and the lack of mechanisms to implement the decisions of the boards are some of the research findings. The results point to weak representation relationships from civil society, with possible consequences on their legitimacy. It was concluded that the management councils of Rondônia are democratic spaces still under construction and that social participation needs to be encouraged.

Keywords: Social participation. Management councils. Public Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Quadros

Quadro 1 - Estrutura Organizacional da Administração Pública Estadual quanto aos Conselhos.....	21
Quadro 2 - Acepções de termos empregado no estudo.	25
Quadro 3 - Variáveis nos Modelos de Gestão.....	38
Quadro 4 - Conselhos Elegidos para a pesquisa.....	64
Quadro 5 - Número de Integrantes dos Conselhos Componentes da Amostra.....	63
Quadro 6 - Distribuição dos Representantes nos Conselhos Componentes da Amostra.....	64
Quadro 7 - Categorias de Análise e Indicadores.	66
Quadro 8- Objetivo do projeto, Instrumentos e dados a serem coletados.	68
Quadro 9-Ajustes do questionário a partir do teste piloto.....	69
Quadro 10 - Estatísticas de Confiabilidade – Questionários com Representantes das Instituições.	73
Quadro 11 -Estatísticas de Confiabilidade – Questionários com Conselheiros.	73
Quadro 12 - Atribuições Predominantes	77
Quadro 13 - Questões com SIG abaixo de 0,05	94
Quadro 14 - Novos Fatores Resultantes da Análise Fatorial.....	99

Lista de Figuras

Figura 1 - Esquema de Organização da Dissertação	26
Figura 2 - Abordagens da pesquisa.	62

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Índice de Correlação de Pearson.	95
Tabela 2 - Resultado da Análise Fatorial.	97

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Frequência de Palavras – Legislação.	78
Gráfico 2 - Frequência de Palavras – Entrevistas.....	78
Gráfico 3 - Forma de Indicação do Representante desta Instituição Junto ao Conselho –Instituição... ..	80
Gráfico 4 - Critério Normalmente Utilizado por esta Instituição para Indicação de Conselheiro – Instituição	81
Gráfico 5- Critério Normalmente Utilizado por esta Instituição para Indicação de Conselheiro – Conselheiros	82
Gráfico 6 - Frequência com que os Representantes Consultam a Instituição de Origem, para Deliberações no Conselho – Instituição.	845
Gráfico 7 - Frequência com que os Representantes Consultam a Instituição de Origem, para Deliberações no Conselho – Conselheiros.	854
Gráfico 8- Princípios que Norteiam as Decisões do Representante, na Análise de Processo e nas Votações do Conselho – Instituição.	865
Gráfico 9 - Princípios que Norteiam as Decisões do Representante, na Análise de Processo e nas Votações do Conselho – Conselheiros.	876
Gráfico 10 - Compreensão Sobre Conselhos Gestores – Instituição.Fonte: dados da pesquisa.....	9089

Gráfico 11 Compreensão Sobre Conselhos Gestores – Conselheiros.....	9089
Gráfico 12 - Percepção Quanto à Composição do Conselho em Estudo – Instituição.....	921
Gráfico 13 -Percepção Quanto à Composição do Conselho em Estudo – Conselheiro.	921
Gráfico 14 - Experiência – Número de Mandatos.....	932
Gráfico 15 - Tempo de Exercício como Conselheiro.....	932

LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS E CONVENÇÕES.

ABAP	Associação Brasileira de Propaganda
ACTRON	Associação dos Conselheiros Tutelares dom Estado de Rondônia
ALE	Assembleia Legislativa do Estado
AMATEC	Associação das Mulheres Madre Tereza de Calcutá Da Amazônia
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
ASSIBEO	Associação da Irmandade Beneficente Evangélica de Espigão do Oeste
CAERO	Conselho de Alimentação Escolar do Estado de Rondônia
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social de Rondônia
CEDM	Conselho Estadual dos Direitos da Mulher
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural de Rondônia
CEE	Conselho Estadual de Educação
CENEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CES	Conselho Estadual de Saúde
CET	Conselho Estadual de Turismo
CF	Constituição Federal
CGPPP	Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas
COETIC	Conselho Estadual de Planejamento em Tecnologia da Informação e Comunicação de Rondônia
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDECON	Conselho Estadual de Defesa do Consumidor
CONDER	Conselho Estadual de Desenvolvimento do Estado de Rondônia
CONDPE	Conselho Deliberativo de Programas Especiais
CONEDCA	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONEDES	Conselho Estratégico de Desenvolvimento Sustentável
CONEN	Conselho Estadual de Entorpecentes de Rondônia
CONPE	Conselho Penitenciário Estadual
CONSEA-RO	Conselho Estadual de Assistência Social
CONSEDH	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos
CONSEPA	Conselho Estadual de Política Ambiental
COPNE	Conselho Estadual dos Portadores de Necessidades Especiais
COREN	Conselho Regional de Enfermagem de Rondônia
COSEMS	Conselho de Secretários Municipais de Saúde de Rondônia
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social do Estado de Rondônia
CRH/RO	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CRP	Conselho Regional de Psicologia
CRSS	Conselho Regional de Serviço Social
DASP	Departamento Administrativo do Setor Público
DEM	Democratas
DIEST	Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
EMATER	Associação de Assistência Técnica de Extensão Rural do Estrado de

	Rondônia
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FAZER	Secretaria de Fundação de Assistência Social
FEDER	Federação dos Portadores de Deficiência
FIERO	Federação das Indústrias do Estado de Rondônia
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de
CONDEB	Valorização dos Profissionais da Educação
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JK	Juscelino Kubitschek
JOCUM	Jovens Com Uma Missão
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LC	Lei Complementar
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público do Estado de Rondônia
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
OAB/RO	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG's	Organizações não-governamentais
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPGMAD	Programa Institucional de Pós Graduação stricto sensu em Administração
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
SEAGRI	Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SECEL	Secretaria de Estado do Esporte da Cultura e do Lazer
SEDAM	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SEFIN	Secretaria de Estado de Finanças
SEJC	Superintendência de Estado da Justiça e Cidadania
SEJUS	Secretaria de Estado da Justiça
SEMOR	Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEPAZ	Secretaria de Promoção da Paz
SEPOG	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

SESAU	Secretaria de Estado da Saúde
SESDEC	Secretaria de Estado da Segurança Pública de Rondônia
SESI	Serviço Social da Indústria
SGPR	Secretaria Geral da Presidência da República
SIMERO	Sindicato dos Médicos de Rondônia
SINDSAÚDE	Sindicato dos Trabalhadores em Saúde no Estado de Rondônia;
SNAS	Secretaria Nacional de Articulação Social
SPSS	Statistics Statistical Package for the Social Sciences
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Problema de Pesquisa.....	16
1.2 Objetivos da Pesquisa	22
1.2.1 Objetivo Geral.....	22
1.2.2 Objetivos Específicos.....	22
1.3 Justificativa	22
1.4 Definição de Termos	24
1.5 Vinculação às Linhas de Pesquisa do PPGMAD	25
1.6 Estrutura do Estudo	26
2.0 REFERENCIAL TEÓRICO – EMPÍRICO.....	28
2.1 Gestão Pública e Atividade Administrativa	28
2.2 Participação Sociopolítica	39
2.3 Os Conselhos Gestores como Espaços Democráticos de Participação Social	50
3 METODOLOGIA.....	61
3.1 Método Geral e Abordagem Metodológica.....	61
3.2 Métodos de Procedimento e Tipo de Pesquisa.....	61
3.3 Hipóteses de Trabalho.....	63
3.4 População e Amostragem.....	63
3.5 Categorias de Análise e Indicadores	65
3.6 Instrumentos e Procedimentos de Coleta de Dados	66
3.7 Técnicas e Procedimentos para Organização e Análise de Dados	69
3.8 Informações sobre Validade e Confiabilidade	72
3.9 Limitações da Pesquisa	73
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	75
4.1 Estrutura Organizacional, Composição e Caracterização dos Conselhos.	75
4.2 Critério de Indicação de Conselheiros.....	80
4.3 Consulta aos Representados	83
4.4 Critérios para tomada de decisão.....	85
4.5 Influência dos Conselhos nas Políticas Públicas.....	87
4.6 Composição Social dos Conselhos.....	91
4.7 Análises de Diferenças e de Agrupamentos	94
4.7.1 Relação entre as Variáveis	94
4.7.2 Agrupamento Característico dos Conselheiros	96
4.7.3 Agrupamento de Questões do Questionário	96

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES	101
REFERÊNCIAS.....	107
APÊNDICES	116
APÊNDICE A – Plano de Entrevista.....	114
APÊNDICE B – Questionário aplicado aos conselheiros.....	117
APÊNDICE C – Questionário aplicado à Instituição com assento nos conselhos de Estado.....	122

1 INTRODUÇÃO

A história da humanidade fornece as lutas e conquistas políticas da população e as transformações sociais ocorridas, demonstrando a complexidade a que se chegou a sociedade contemporânea. Estudos como os de Gohn (2003), Avritzer (2009,) Dagnino (2006), Lustosa (2002), Fischer (2002) e outros, analisam o fortalecimento da sociedade, sua organização e sua participação política.

As lutas sociais ao longo dos anos asseguraram a participação da sociedade nos espaços públicos. A luta por conquistas de direitos sociais alcançou a gestão pública, onde o destino do povo é traçado, para que esses direitos tivessem sua continuidade garantida. Participando das decisões políticas por meio de espaços próprios a sociedade se torna um dos atores no cenário da gestão pública. Com a incorporação de novos atores nos espaços públicos, que desde a Constituição Federal (CF) de 1988 se apresenta cada vez mais ampliado, consolida-se um *novo modus operandi* com ênfase na participação social e no controle social (KEINERT, 2000). Este novo modelo que se estrutura é um processo de democratização que se aprimora com o passar do tempo; é um processo de afirmação do povo, pelo qual vai se construindo uma nova postura da sociedade civil e uma nova concepção, não mais vinculada às relações não reguladas pelo Estado, mas uma instância de comutação das relações de dominação, de emancipação do poder político (BOBBIO, 2007). Para o autor, o conceito moderno de sociedade civil nasce da contraposição entre esfera política e esfera não política, surgindo daí diversas acepções e entre elas, tem-se que “[...] a sociedade civil adquire uma conotação axiologicamente positiva e passa a indicar o lugar onde se manifestam todas as instâncias de modificação das relações de dominação, formam-se os grupos que lutam pela emancipação do poder político [...]” (BOBBIO, 2007, p.35).

Lustosa (2002, p. 184) entende como necessário o fortalecimento da sociedade civil afirmando que “Também não escapa de qualquer discussão relativa à promoção de dinâmicas endógenas sustentáveis de desenvolvimento a preocupação com o fortalecimento e a organização da sociedade civil [...]”, o que implica em novas estruturas para os conceitos de cidadania e democracia.

Com o novo papel da sociedade civil delineia-se um novo cenário e um novo perfil da gestão pública, exigindo que os atuais discursos políticos tenham sintonia com os novos atores, inclusive internacionais, como organizações não governamentais (ONG's), agências multilaterais de desenvolvimento, etc. Segundo Olvera (2006, p. 372), recentemente, “[...] atores tão heterogêneos como organismos financeiros internacionais, ONG's que operam em

escala global, os governos latino-americanos, fundações internacionais e uma grande diversidade de atores sociais, estão construindo uma linguagem surpreendentemente comum [...]”. Nos termos de Dagnino, (2006, p. 14), “Trata-se da revalorização do papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade.”. A democratização da gestão pública passa a ser compreendida em uma nova arquitetura com uma profunda inclusão e reflexão sobre a participação social na constituição de Políticas Públicas e não mais sob a perspectiva da teoria democrática elitista. Sobre esta questão, Almeida (2006, p.101) destaca que “De forma geral, pode-se afirmar que a maioria dos esforços analíticos mobilizados para dar consistência à ideia de terceiro setor não problematiza a heterogeneidade de interesses e projetos que podem estar subjacentes à idéia de ‘trabalhar pelo bem comum’ [...]”. A heterogeneidade presente na composição social e os interesses divergentes delineiam um cenário de transformação sociopolítico que merece a atenção da academia.

A sociedade participativa, compreendida em uma concepção livre de paixões, pode ser o caminho para alcançar um adequado processo de construção da democracia. A sociedade apresenta seus problemas, seus desvirtuamentos e sua complexidade, tanto quanto o Estado e é nesta visão, mais realista, que se busca compreender a participação social e a própria democracia.

1.1 Problema de Pesquisa

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 traz em seus dispositivos os princípios da democracia participativa; uma das formas de materialização destes princípios é a participação social nas decisões sobre políticas públicas.

Freire (2000 a. p. 75) afirma que a sociedade não pode ser chamada apenas na execução dos projetos; é preciso trazê-la para a mesa de debates, enquanto ainda propositura, enquanto ainda no campo das ideias; isto caracteriza uma gestão democrática. Para o referido autor, a participação “Implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer.”.

As novas perspectivas desses conceitos começam a ser ampliadas com estudos surgidos nos anos 90 quando se estabelece de forma mais clara a distinção entre a visão moderna e a visão liberal surgida nos fins do séc. XVIII (DAGNINO, 2004). Como destaca a autora, na década de 90 têm-se continuidades e rupturas com o passado sobre as formas de estruturação da sociedade brasileira. Em relação a esta questão, pesquisa sobre Cultura

Democrática e Cidadania realizada em junho de 1993, na cidade de Campinas, Estado de São Paulo, cujos resultados, continuam sendo estudados ainda hoje, objetivou identificar valores e opiniões sobre democracia, direitos e cidadania (DAGNINO, 2004). Contrariando as expectativas dos pesquisadores, os resultados demonstraram que o autoritarismo social e a hierarquia nas relações sociais se destacaram como obstáculos à construção da democracia e que esses valores eram mais percebidos pelos pesquisados do que a desigualdade econômica. Outro espaço de discussão da temática em questão foi o II Simpósio Anual de Ciência Política, organizado pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e realizado em novembro de 1993 (DAGNINO, 2004). No Simpósio foram trazidos temas considerados eixos articuladores da política brasileira à época, entre eles as consequências políticas da presença dos movimentos sociais, analisando processos de continuidade e rupturas na sociedade com “[...] a intenção de conduzir uma discussão da política a partir da dinâmica e da transformação da sociedade civil, mais do que da perspectiva estrita do Estado.” (DAGNINO, 2004, p. 8). A partir deste simpósio os pesquisadores decidem prestigiar, em seus estudos, temas como populismo, questões políticas, direções político-ideológicas e movimentos sociais. Apesar da dimensão alcançada nos anos 90, a discussão começa a ocorrer a partir de meados dos anos 70, segundo Avritzer (2009, p. 28), com o surgimento do que “[...] se convencionou chamar de ‘uma sociedade civil autônoma e democrática’”. Como leciona o autor, “[...] durante o processo constituinte, uma série de *formas híbridas de participação* foram criadas.” (2009, p. 28), referindo-se aos conselhos de políticas com participação do Estado e da sociedade civil. Desta forma, a cultura política tem sido delineada na linha do tempo da história democrática brasileira e alicerça-se nas concepções da ciência política.

Com o respaldo da legalidade de sua constituição e funcionamento e da suposta legitimidade quanto à representatividade, os conselhos gestores contemplam áreas de interesse público como saúde, educação, infância e de interesses gerais como patrimônio histórico-cultural, defesa do consumidor entre outros, sendo veículos de instituição de políticas públicas e repasses de recursos financeiros. A redemocratização do Brasil resultou no fortalecimento desses conselhos.

Os conselhos gestores como conquistas das demandas populares são instrumentos de expressão social e se vinculam ao Poder Executivo em uma função de assessoria e estão em expansão (GONH, 2006). Para a referida autora, “[...] pesquisas indicam a existência de 27 mil conselhos no país, com uma rede de conselheiros que ultrapassa 100 mil pessoas.” (2006, p. 7). São inúmeros cidadãos contribuindo de alguma forma com a gestão pública, para a

construção de um novo cenário político que considera como estratégia a participação social. No entanto, a discussão sobre participação social e gestão pública tem sido considerada insatisfatória e, “Uma primeira insatisfação é a insistente tendência a tratar a sociedade civil como ator unificado, sem reconhecer sua heterogeneidade intrínseca, vício recorrente na análise política latino-americana.” (DAGNINO, 2006, p. 15). Para compreensão da dinâmica da participação social é relevante considerar a heterogeneidade da sociedade e do próprio Estado, bem como o delineamento da trajetória da sociedade civil - sociedade política, enfrentando o problema de uma possível dicotomia entre sociedade e Estado.

Na construção de uma gestão pública participativa e descentralizada, a legislação concedeu caráter deliberativo aos conselhos gestores; a competência dessas instituições participativas é um dos aspectos que necessita de ser discutido, pois parte da doutrina defende apenas seu caráter consultivo, limitando, portanto, o campo de atuação dos conselhos.

Os conselhos gestores começam a ser consolidados no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e surgem de forma institucionalizada como novos elementos no cenário das políticas públicas, desempenhando a função de medidores entre Estado e sociedade (GOHN, 2011). A autora destaca que, “Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas militantes de movimentos sociais descreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, [...]” (2011, p. 88-89), o que é um grande equívoco, pois os mesmos foram postulados e propostos em movimentos sociais recentes. Contudo, vários dispositivos constitucionais incentivam experiências de gestão participativa na Administração Pública. Quanto à arquitetura da participação, a CF de 1988 traçou diretrizes como: o exercício da soberania popular contemplados nos artigos 14, 27, 29, 58 e 61; o Estado democrático, regulado pelos artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17; a participação social como forma de gestão, prevista nos artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231, entre outros princípios assegurados constitucionalmente e que remetem a uma nova arquitetura participativa. Na institucionalização de mecanismos de participação social assegurados constitucionalmente destaca-se a descentralização administrativa com gestão participativa como um dos elementos da arquitetura da participação social, configurados nos artigos 194, 198, 203 e 206 que regulam sobre a seguridade social, saúde, assistência social e educação respectivamente. Essa descentralização propiciou o surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas (IPEA, 2012).

Hoje, no Brasil, os conselhos gestores estão presentes na constituição das políticas públicas de diversas áreas e o alcance de suas atuações foi ampliado. São milhares de

conselhos em atuação e, segundo Avritzer (2009, p.28), “[...] existem mais conselheiros do que vereadores no país.”.

A expansão dos conselhos não foi suficientemente acompanhada por estudos que buscassem compreender a dinâmica desses espaços. Os estudos científicos estão voltados, em sua maioria, para os conselhos municipais, não permitindo uma visão mais ampla da dinâmica desses espaços participativos em esfera estadual e nacional. Um desses estudos é sobre as variáveis institucionais que, acredita-se, impactam as dinâmicas participativas dos conselhos municipais de políticas públicas, desenvolvido por Faria, Ribeiro (2010). Uma das variáveis em estudo refere-se à arquitetura institucional que se dedica à análise das regras e do desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente nas cinco regiões brasileira. Pelo estudo concluiu-se, entre outros aspectos, que o baixo nível de presença de regras essenciais compromete o grau de democratização dos conselhos; os dados apontam para um grau médio de representação dos conselhos analisados; que esses conselhos continuam passando por mudanças em seus ordenamentos institucionais e que esses arranjos ainda continuam buscando uma identidade institucional mais definida. Outro estudo foi o realizado por Almeida (2010), sobre a representação política nos Conselhos Municipais de Saúde, considerando quatro regiões do país: Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A região Norte não é considerada neste e em muitos outros estudos. Em análise comparativa com outros estudos, o referido autor concluiu que os Conselhos de Saúde são mais democráticos e inclusivos dos que os Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente e da Assistência Social e que a noção de mandato independente prevalece, pois a maioria vota de acordo com a opinião e conhecimento pessoal sobre o assunto. Considerando, portanto, a lacuna de estudos sobre o tema, voltados para o âmbito Estadual capaz de compreender o delineamento, estruturação e dinâmica dos conselhos gestores, este estudo procurou responder ao seguinte questionamento: **Qual a arquitetura da participação social dos conselhos de políticas públicas do Estado de Rondônia?**

Esta pesquisa procurou trazer luz ao debate sobre a questão da representatividade nos conselhos gestores do Estado de Rondônia buscando compreender a arquitetura dessa participação social. Por arquitetura da participação social entende-se o conjunto de instâncias participativas e diretrizes que de forma institucionalizada viabilizem a atuação social em políticas públicas. Portanto, este estudo é sobre participação social, inclusão política e gestão governamental participativa, questão associada ao estado democrático.

O conceito de democracia tem sido reconstruído assim como o conceito de cidadania, reflexo de lutas e conquistas sociais. A democracia eleitoral cumpriu seu papel em um contexto em que lhe era propício, contudo, diante da complexidade do momento histórico, esse modelo democrático não mais satisfaz completamente. As crises políticas, mesmo que de pequena envergadura, no país, demonstram que a sociedade busca um novo desenho democrático onde os direitos sejam concebidos de forma ampla, generalizada e não como exceções. A CF de 1988 impulsionou a democracia participativa e permitiu o desenho de uma nova arquitetura da participação incorporando novos elementos culturais que emergiram na sociedade e ampliando os direitos políticos em questões como organizações sociais, gestão de políticas públicas, descentralização administrativa, etc.

O estudo teve como objeto os conselhos gestores do Estado de Rondônia a partir de uma leitura da participação social nas políticas sociais e na gestão pública. O Estado de Rondônia conta hoje com 36 conselhos estaduais constituídos, com história iniciada em 1976, quando ainda ex-território Federal de Rondônia, com a criação do Conselho de Educação, passando, em 1981, à condição de Conselho Estadual de Educação (CEE). Ainda na década de 80 foi instituído o Sistema Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes que compreendia o Conselho Estadual de Entorpecentes, como seu órgão central. Portanto, o Estado conta com dois Conselhos Gestores criado antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Na década de 1990 chegou-se ao número de 16 Conselhos Estaduais, número que se ampliou com o passar dos anos e em 10 de outubro de 2013, pela Lei Complementar - LC n. 733, o Governo de Rondônia elaborou a reestruturação organizacional da Administração Pública Estadual, passando a compreender, em nível de Conselhos, a composição apresentada no quadro 1.

Quadro 1 - Estrutura Organizacional da Administração Pública Estadual quanto aos Conselhos.

Estrutura Organizacional	Conselhos
Governadoria	Conselho de Governo;
	Conselho Estratégico de Desenvolvimento Sustentável – CONEDES;
	Conselho Estadual da Ordem da Medalha da Honra Marechal Rondon;
	Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas – CGPPP;
	Conselho Curador da Fundação Rondônia de Amparo ao Desenvolvimento das Ações Científicas e Tecnológicas e a Pesquisa do Estado de Rondônia;
	Conselho Estadual de Defesa Civil;
	Conselho Estadual de Planejamento em Tecnologia da Informação e Comunicação de Rondônia – COETIC.
Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG.	Conselho Deliberativo de Programas Especiais - CONDPE;
	Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia;
	Conselho Estadual de Políticas de Recursos Humanos;
	Conselho Estadual das Cidades.
Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN	Conselho de Política Financeira.
Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania – SESDEC.	Conselho Estadual de Segurança Pública;
	Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária;
	Conselho Estadual de Trânsito.
Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS.	Conselho Penitenciário Estadual – CONPE;
	Conselho Estadual de Entorpecentes – CONEN.
Secretaria de Estado da Saúde – SESAU.	Conselho Estadual de Saúde – CES.
Secretaria de Estado da Educação – SEDUC.	Conselho Estadual de Educação – CEE.
	Conselho Estadual de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB – CONDEB;
	Conselho de Alimentação Escolar do Estado de Rondônia – CAERO;
	Conselho Estadual de Desportos;
	Conselho Estadual de Cultura
Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS.	Conselho Estadual de Assistência Social – CONSEA-RO;
	Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial;
	Conselho Estadual dos Portadores de Necessidades Especiais – COPNE;
	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos – CONSEDH;
	Conselho Estadual de Defesa do Consumidor – CONDECON;
	Conselho Estadual do Idoso;
	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente CONEDCA;
	Conselho Estadual dos Direitos da Mulher – CEDM.
Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária, Desenvolvimento e Regularização Fundiária – SEAGRI.	Conselho Estadual de Desenvolvimento do Estado de Rondônia – CONDER.
	Conselho Estadual do Trabalho;
	Conselho Estadual de Turismo – CET.
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM.	Conselho Estadual de Política Ambiental – CONSEPA;
	Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CRH/RO.

Fonte: elaborado pela autora.

Por meio de consulta realizada junto à Coordenadoria Técnica Legislativa (COTEL), órgão vinculado à Casa Civil do Estado, não se localizou a norma de criação de alguns desses conselhos e como a Lei Complementar (LC) 733 dispõe sobre estruturação e funcionamento da Administração Pública Estadual, e extingue, incorpora e funde órgãos do Poder Executivo, ela não tem o condão de criar novos conselhos.

1.2 Objetivos da Pesquisa

1.2.1 Objetivo Geral

Este estudo teve por objetivo geral compreender a arquitetura dos arranjos participativos nos conselhos gestores do Estado de Rondônia.

1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos que ajudaram a compor o entendimento proposto pelo objetivo geral são:

1. Propor um conjunto de indicadores para analisar a arquitetura de conselhos gestores.
2. identificar o perfil participativo dos integrantes dos conselhos estaduais;
3. identificar a arquitetura e a dinâmica representativa;
4. identificar como são estabelecidas as relações de representação entre conselheiros e instituições com assento nos Conselhos;
5. analisar a legitimidade da representação em relação ao poder público e à sociedade.

1.3 Justificativa

O interesse pelo estudo surge da compreensão da necessidade de construção de uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado e, portanto, de uma nova arquitetura de representação social política. Para Lavalle et al. (2006) é preciso compreender como se dá a representação nos espaços participativos, entender o funcionamento da relação

representantes/representados buscando sua correlação com a representação democrática. Compreender os conselhos como espaços representativos ou compreendê-los como participativos nos permite compreender também a cultura política do Conselho.

Destaca-se que os estudos sobre a participação social têm-se aprimorado nos últimos anos com novas dimensões como a diversidade temática, reflexo do aumento de números de conselhos nas mais diversas áreas sociais e o aspecto regional, visto que os conselhos têm-se expandido para além das capitais. Destaca-se ainda que estes estudos estavam antes concentrados nas regiões Sul e Sudeste, mais precisamente, em suas capitais e apenas nos últimos 10 anos se teve a ampliação dos estudos para outros municípios destas regiões e a expansão para algumas localidades da região nordeste, permitindo assim um estudo comparado (AVRTZER, 2010). Mesmo com os avanços na literatura, com a expansão dos conselhos e a ampliação de estudos nessa área, a Região Norte ainda não foi suficientemente contemplada, e de forma específica, o Estado de Rondônia não mapeou os dados sobre seus conselhos gestores.

Dagnino (2006) entende que é preciso enfrentar as questões da transformação social para impulsionar a inovação democrática e ampliar os conceitos de política e de cidadania. Para a autora (p.7) é preciso “[...] conceituar a prática dos atores sociais e políticos de tal modo que nos permita entender as condições e circunstâncias nas quais os projetos políticos democrático-participativos podem emergir e se consolidar [...]”.

Como processo em construção é preciso trazer à discussão aspectos como: o grau de comprometimento dos atores sociais nas instâncias interlocutoras como conselhos gestores; os arranjos estruturais dos espaços políticos; a dinâmica representativa considerando sua organização e participação, pois essas são questões capazes de levar a um fortalecimento da sociedade civil e a uma consolidação da democracia em sua nova acepção.

É importante discutir a participação social no atual momento em que se espera uma maior transparência das políticas públicas e dos resultados da gestão governamental. A imprensa tem divulgado várias denúncias e investigações em diversos setores e esferas governamentais; a sequência de escândalos envolvendo a gestão pública reforça a importância de se estudar formas de gestão mais participativas. A relevância social do bom controle dos órgãos públicos e de uma melhor gestão pública também justificam o presente estudo. Para Diniz (2001) o setor público requer novas formas de gestão capazes de cumprir o bem comum, os objetivos da coletividade. Nesse sentido, para Farah (1997), novos processos e novas formas de gestão, com a ampliação dos atores envolvidos na administração pública, redefinem a relação Estado e sociedade e amplia os espaços de exercício de cidadania. A

ampliação dessa discussão proposta por diversos autores é a contribuição que este estudo, de forma singela, apresenta e o faz buscando compreender a arquitetura da representatividade nesses espaços políticos a partir da identificação do perfil dos atores sociais e de suas relações representativas.

A experiência democrática no Brasil ainda é uma história em construção na qual o século XX pouco pode contribuir (AVRITZER, 2009), contudo, os dias atuais vivencia o surgimento de uma sociedade mais participativa, mais democrática, mais forte e a ampliação de modelos participativos, fenômenos relevantes que ainda vão demandar muitos estudos.

Fischer (2002, p. 23) argumenta a necessidade de maiores reflexões sobre as questões aqui propostas destacando a complexidade ao traçar um comparativo entre a sociedade contemporânea e a mitológica Torre de Babel. Assim, a autora afirma:

Governo local, empresas e organizações sociais articulam-se dentro de uma trama singular de interesses, criando modelos de ações coletivas, traduzidos em desenhos organizativos complexos, nos quais o poder flui diferentemente conforme a verticalização ou horizontalização das relações e a orientação mais competitiva ou cooperativa adotada.

Essa complexidade instalada nas relações sociais reafirma a necessidade de se dedicar a estudos como o aqui proposto. Para Dagnino (2004, p.8) “[...] esses temas expressam também a intenção de conduzir uma discussão da política a partir da dinâmica e das transformações da sociedade civil, mais do que da perspectiva estrita do Estado.”.

Este estudo se propõe a contribuir com a discussão sobre a representação em espaços participativos, discussão de fundamental importância visto que permite dar conhecimento desses espaços democráticos a toda à sociedade e aí reside sua relevância, justificando, portanto, o presente estudo.

1.4 Definição de Termos

Vários termos utilizados neste trabalho não possuem entendimentos únicos. Para evitar dúvidas sobre os significados e interpretações diversas das pretendidas, no quadro 2 são apresentadas as acepções adotadas no trabalho.

Quadro 2 - Acepções de termos empregado no estudo.

Termos	Acepções	Autores
Arquitetura Participativa	Conjunto de instâncias participativas institucionalizadas que podem ou não estar articuladas entre si. Forma de organização das instâncias participativas da gestão de políticas públicas.	IPEA, 2012
Cidadania	Há uma discussão histórica sobre seu significado e seus limites, contudo, neste trabalho, será compreendida como participação na construção e difusão da cultura democrática e transformação social, considerando as novas características da sociedade contemporânea e a ampliação dos espaços da política.	DAGNINO, 2004.
Democracia	Oposição ao totalitarismo. Compreender na concepção da política e relações de poder como conjunto das práticas sociais e culturais	DAGNINO, 2004.
Sociedade Civil	Lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão. Contraposta ao Estado são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes.	BOBBIO, 2007
Direitos sociais	Compreendidos na dinâmica da sociedade e não apenas como garantias estabelecidas em lei, no ordenamento legal de um povo. Compreendidos como princípios reguladores, regras de reciprocidade na vida em sociedade, forma aceita de sociabilidade onde cada indivíduo tem seus valores e interesses válidos e demandas legítimas.	TELES, 2004.
Gestão Pública	Forma de gestão que contempla a complexidade das relações políticas, não tendo centralizado seu processo decisório no aparelho do Estado.	PAULA PAES, 2005.
Gestão Social	Entendido como processo gerencial dialógico no qual a partir da lógica democrática, a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que pode ocorrer em qualquer tipo de sistema social, público, privado ou de Ongs.).	TENÓRIO, 2007.
Público	O que se opõe ao privado; sinônimo do bem comum, patrimônio coletivo.	
Participação Social	Encontro de cidadãos debatendo e votando sobre decisões do governo.	GOHN, 2011.
Participação Política	Processo relacionado ao número e à intensidade de indivíduos envolvidos na tomada de decisão.	GOHN, 2011.
Poder	Relação entre governante e governado, onde o governante se apresenta como fora e transcendente ao social, em um caráter de dominação.	FISCHER, 1993.
Políticas Públicas	Regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado.	DAGNINO, 2004.

Fonte: dados da pesquisa.

1.5 Vinculação às Linhas de Pesquisa do PPGMAD

Este estudo está vinculado à linha de Pesquisa 1 - Estratégia e Competências Organizacionais (LP-ECO), no Eixo Temático 2 - Estratégias Sustentáveis e Governança, tendo como tema: 2.2 - Gestão Participativa e Compartilhada em organizações. Trata-se de uma Linha que contempla pesquisa como esta proposta que objetiva estudar a arquitetura da participação social em conselhos de políticas públicas.

1.6 Estrutura do Estudo

Na figura 1 é demonstrada a organização da dissertação.

Figura 1 - Esquema de Organização da Dissertação



Fonte: elaborada pela autora.

O estudo é estruturado a partir de uma Introdução onde se traça suas linhas gerais e noções preliminares: são apresentados o tema e o problema, os objetivos e a justificativa da

pesquisa. No segundo capítulo, dedicado ao Referencial Teórico-Empírico são apresentados temas como Democracia, Participação Social e Conselhos Gestores, destacando contribuições de diversos autores. No terceiro capítulo, é apresentada a metodologia do estudo a partir do delineamento da pesquisa com o objetivo de compreender a estrutura dos arranjos participativos nos conselhos gestores do Estado de Rondônia, estruturando o estudo em uma concepção filosófica construtivista social que permite uma liberdade quanto à escolha de métodos, técnicas e procedimentos de pesquisa. Após, são apresentados os resultados e discussão da pesquisa, para, em seguida, apresentar as conclusões do estudo. Encerrando a dissertação apresenta-se nas referências o rol de obras referenciadas, além dos instrumentos de coleta de dados em três apêndices, o Plano de Entrevista e os questionários aplicados aos conselheiros e às Instituições representadas nos conselhos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO–EMPÍRICO

A concepção de homem como participante na decisão de seu destino e do destino da sociedade é um pensamento que sempre esteve presente na história da humanidade (GOHN, 2011). De forma especial é possível destacar o movimento que surge com a insatisfação da presença de um Estado teocêntrico vigorante na Idade Média, onde filósofos defenderam um pensamento racional na reforma da sociedade em substituição ao misticismo reinante. (BONAVIDES, 2002; MORAES, 2014; ROUSSEAU, s/a; SILVA, 1990). A forte presença estatal impedia a presença do cidadão nas decisões sociais e ideais iluministas começam a se instalar na sociedade. Contudo, o Estado liberal também não foi a solução. Lucas Verdù¹ (1976 apud SILVA, 1990, p. 102) ao comentar sobre o clamor dos movimentos sociais por justiça social, assim se manifesta, “Mas o Estado de Direito, que já não poderia justificar como liberal necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar, em seu seio, a sociedade [...]”. Para Faleiros (2007) o Estado de Direito torna-se o eixo da organização da vida em sociedade e do processo de formação do cidadão na modernidade.

Os movimentos sociais surgem em cenários como estes onde é possível verificar alguns excessos em ações praticadas pelo Estado (GOHN, 2011). A omissão do Estado e não cumprimento de sua finalidade sempre foi fator desencadeador de movimentos sociais. As lutas sociais por acesso aos direitos e à cidadania vão constituindo, ao longo da história, o processo de democratização social. A Constituição Federal brasileira de 1988 consolida as reivindicações emergentes dos movimentos sociais a partir da proposta da descentralização da gestão pública, e a sociedade, por meio dos conselhos instituídos pela lei maior, tem assegurada sua participação nas discussões das políticas públicas.

Os conselhos gestores, sob a óptica de espaços democráticos de participação social e inter-relação sociedade/Estado, são componentes das esferas públicas de natureza política e administrativa. Para tanto, necessário discutir as concepções de gestão pública prevalecente.

2.1 Gestão Pública e Atividade Administrativa

¹ *Curso de Derecho Politico*, 3 vs. (I, 2ª.ed., 1976; II, 1ª., 1974; III, 1ª. Ed., 1976), Madri, Editorial Tecnos, 1974-1976.

O Estado é uno e indivisível, como se abstrai da análise dos Princípios Fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 referindo-se ao Estado Democrático de Direito, contudo, o exercício da Administração Pública ocorre por meio de órgãos distintos estruturados pela forma federativa de estado e pelos poderes de cada ente federado. O poder, constitucionalmente definido, oriundo do povo e em seu nome exercido, legitima e delimita competências para execução da ação do Estado. Povo, no conceito de Bonavides (2002) é a parte da população capaz de participar do processo democrático, por meio de eleições, dentro de um sistema contextualizado com os aspectos geográfico e temporal. Sendo assim, o conceito subentende o exercício da cidadania, a vontade política, a participação política e o processo democrático. Para Dagnino (2002), o processo de construção democrática não é linear, mas oscilante, complexo e contraditório, onde sociedade e Estado tem interesses plurais e muitas vezes, antagônicos.

Na unidade e indivisibilidade do poder do Estado estrutura-se a divisão quanto ao exercício do poder em suas funções (legislativa executiva e judiciária); órgãos distintos utilizados para alcançar a finalidade pública do Estado; cada ente público, valendo-se de estrutura própria, realiza atividade administrativa, almejando cumprir o objetivo do Estado. A atividade administrativa decorre do poder exercido por quem detenha a competência para tal. Ao Poder Executivo cabe a maior parcela na efetivação das ações destinadas à satisfação das necessidades da coletividade, do interesse público, observando sempre os princípios constitucionais que norteiam a ação da Administração Pública. A expressão Administração Pública é constituída do termo “administração” que encontra sua origem no século XIV e do termo “público”, cuja origem remonta ao século XIII; já a origem da Administração Pública, segundo Fischer, (1984) perde-se no tempo, contudo, a autora destaca a obra “Ensaio sobre o direito administrativo brasileiro”, de José Soares de Souza, Visconde de Uruguai, publicada em 1862, que enfatiza aspectos como a centralização, a responsabilidade e a competência. Também como marco do ensino dessa área, a referida autora destaca o ensaio de Woodrow Wilson publicado em 1887, nos EUA que descreve sobre a diferença entre os modelos antigo e moderno de Administração e a distinção teórica e prática entre Administração e Política. No Brasil, até 1930, o administrador público era considerado apenas como um executor de políticas, com enfoque teórico mecanicista; a partir da I Guerra Mundial, o administrador público passa a ser entendido como um formulador de políticas públicas (FISCHER, 1984). Segundo Mezzomo e Laporta (1994) o campo da Administração Pública é considerado uma variante das ciências administrativas, contudo, para os autores, a Administração Pública enquanto ciência administrativa se vale de instrumentos analíticos oriundos,

predominantemente, das ciências políticas e vai constituindo um conjunto de pressupostos básicos comuns à disciplina e construindo uma identidade própria (MEZZOMO; LAPORTA, 1994).

A administração pública, em sentido lato, representa “[...] conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal.” (BOBBIO, 1998, p. 10). Em sentido similar, Graham, Hays (1994) compreendem a Administração Pública como conjunto de atividades necessárias para a instituição de políticas públicas, devendo cuidar da implementação de políticas e programas públicos. Nesta leitura pragmática, o conceito é compreendido a partir do exercício de suas funções.

A Administração Pública é compreendida, em sentido objetivo, como um conjunto de bens e direitos necessários para a execução da função administrativa e, em sentido subjetivo, como conjunto de pessoas (órgãos) públicos ou privados capazes de executar a atividade administrativa (MORAES, 2014). A expressão “Administração Pública”, em seu *stricto sensu*, contempla uma dicotomia, o sentido subjetivo, formal ou orgânico que compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos no exercício da função administrativa e o sentido objetivo, material ou funcional, que designa a natureza da atividade administrativa (DI PRIETO, 1999). A função administrativa, independente do conceito que lhe é atribuído, não esgota a complexidade dos atos materialmente administrativos, praticados pela Administração Pública (FIGUEIREDO, 2006).

A Administração Pública há algum tempo não conta com uma teoria norteadora ou um corpo conceitual atualizado, deixando os agentes do setor sem um referencial para orientar suas ações, o que para Bourgon, Milley (2010) é arriscado e também, não se justifica uma teoria administrativa desconectada da realidade e da ação, constituindo, este dilema, uma verdadeira crise na Administração Pública. Para os autores, as práticas da Administração Pública não são coerentes com a administração clássica, nem com as revisões da nova gestão pública.

A Administração Pública, assim como o Estado, são ficções jurídicas, agem por intermédio de pessoas com poderes específicos para tal, portanto, a atividade administrativa decorre do poder.

A história da Administração Pública brasileira traz em si uma dinâmica de reforma e contrarreforma e, nos termos de Jobim Castor, Ace José (1998), com resultados insatisfatórios para a sociedade, cuja explicação é encontrada em Schon (1971), para quem a organização é constituída a partir de três elementos essenciais: sua teoria, sua estrutura e sua tecnologia e

segundo os autores, a insistência em se abordar isoladamente um ou outro aspecto, tem resultado, em nível nacional, em um crônico fracasso das tentativas de modernização administrativa (JOBIM CASTOR; ACE JOSÉ, 1998). Esse caminho leva a um acentuamento do conflito entre forças conservadoras e forças modernizantes, o que não favorece a implantação de modernos modelos de gestão pública.

No Brasil República, primeiras décadas do século XX, predominava na Administração Pública brasileira, a gestão patrimonialista, período em que uma elite rural e aristocrática gozava dos mais diversos privilégios econômicos e sociais. Segundo Faoro² (1984 apud TORRES, 2004, p.144), nesse período há uma “[...] relação incestuosa e predatória da elite agrária governante com a Administração Pública brasileira.”. Nesse cenário, enquanto uma elite assegura privilégios e enriquece, ocorre a exclusão da maior parte da população. Na gestão patrimonialista há uma verdadeira confusão patrimonial, o governante entendia o patrimônio do Estado como extensão de seu próprio patrimônio. A expressão gestão patrimonialista compreende a falta de distinção dos governantes entre o patrimônio público e o privado. (MORAES, 2014)

Com a Revolução de 1930, em uma estruturação das bases do Estado Administrativo brasileiro, são trazidos para a Administração Pública os princípios da Administração Empresarial e a ênfase na racionalização, tendo por base, os teóricos da Escola Clássica (KEINERT, 1994). A Administração Pública Burocrática, modelo consolidado, a partir da Revolução Francesa, nos regimes democráticos, reflete uma ordem racional-legal criando condições para a expansão, tanto quantitativa quanto qualitativa das funções administrativas e apresenta características como, impessoalidade, hierarquia, regras rígidas, especialização, continuidade e controle, contribuindo para a organização do Estado (TORRES, 2004). Idealmente, na burocracia e suas exigências formais, são estabelecidos limites para acesso aos cargos e recursos públicos, coibindo os excessos e descasos cometidos contra o patrimônio público, bem como instituídos os princípios da impessoalidade, da isonomia e da moralidade da Administração Pública.

No governo Vargas (1930-1945) são instalados os princípios burocráticos dando um caráter mais centralizador ao aparelho do Estado. Em 1936, Vargas cria o Conselho Federal do Serviço Público Civil que, em 1938, pelo Decreto Lei n. 579/38 dá origem ao Departamento Administrativo do Setor Público (DASP) que surge com a missão de estruturação da máquina administrativa a partir de princípios como meritocracia, centralização

² FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Porto Alegre: lobo, 1984.

do poder, separação entre público e privado, entre outros, dando ênfase também, na formação do servidor. A introdução do ensino de Administração Pública no Brasil em nível de treinamento inicia-se com o DASP (FISCHER, 1984). No governo Vargas são criadas instituições para intermediar a relação Estado/sociedade, como o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Essa experiência nacional de implantação de um modelo de maior alcance foi inspirada no modelo weberiano de burocracia e tendo como principal referência a organização do serviço civil americano (COSTA, 2008). Não havia no Brasil, demanda nacional de criação de carreira na administração, nem um desejo social por reforma, visto que prevalecia à época, um sistema político alicerçado em favoritismos (SOUZA, 1994). Para o autor,

Em sociedades como o Brasil, a Índia, o Paquistão e o Irã, quatro países bem adiantados na formação de grupos de elite prontos a aplicar modernas técnicas administrativas norte-americanas, mal havia qualquer necessidade social visível de eficiência. Em todas essas sociedades, não poderíamos, razoavelmente, esperar mais do que ligeiras reformulações na estrutura do setor público, lenta introdução de modernos princípios de gerenciamento e básica apatia política popular, conducentes a sérios graus de "formalismo". Na ausência de necessidade social, não há aceitação social e, conseqüentemente, não há resposta social. (SOUZA, 1994, p. 59).

Com a queda de Getúlio Vargas, em 1945, são retomadas as práticas patrimonialistas na Administração Pública. No período de 1946 a 1964 predomina a ideologia desenvolvimentista. A Administração para o Desenvolvimento, fruto dos projetos de cooperação internacional trouxe grande influência para os estudos da Administração Pública inclusive para a criação das escolas de Administração no Brasil (KEINERT, 1994). Nesse período, poucas são as ações que objetivam modernizar a Administração Pública, com registro apenas de ações esporádicas como a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos e a Comissão para Simplificação Burocrática, em 1956. Registra-se também, o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (JK) (50 anos em cinco) executado de forma descentralizada por autarquias, sociedade de economia mista, etc. (Torres, 2004). O período JK teve ainda como preocupação o desenvolvimento econômico por meio da industrialização, com ênfase no planejamento, o que refletiu no aparelho de Estado (TENÓRIO; SARAIVA 2006). João Goulart, em fevereiro de 1963, cria a Comissão Amaral Peixoto que tinha a missão de realizar a reforma administrativa, voltada para a tentativa brasileira de governo parlamentarista, interrompida pelo golpe militar de 64.

Em 1964 tem-se o regime intervencionista, a implantação do regime militar no Brasil, período em que se busca aumentar a capacidade intervencionista, centralizadora e de controle do Estado. “Os militares, à semelhança do governo Vargas, propuseram uma reforma administrativa fundada no modelo racional-legal weberiano. A reforma idealizada pelos militares, também de características autoritárias, foi feita em 1967, através do Decreto-Lei nº 200.” (TENÓRIO; SARAIVA, 2006, p.117). Portanto, em 1967, buscando inserir valores gerenciais na Administração Pública editou-se o Decreto-Lei 200/67, estatuto básico da reforma administrativa, que implantou o que a doutrina denomina de “administração para o desenvolvimento”, com traços de autonomia de gestão, intensa expansão da administração indireta, descentralização administrativa, contudo, com a centralização política na União (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 3). Tem-se, nos termos do autor, “[...] o início da expansão e consolidação do Estado desenvolvimentista, do Estado empresário-produtor no Brasil.”. Com a administração desenvolvimentista propiciada pelo Decreto-Lei 200/67, ocorre a descentralização administrativa, como destacam, Matias-Pereira (2010), Keinert (1994) e Fischer (1984), resultando na expansão da administração indireta e no enfraquecimento da administração direta.

A reforma de 1930 e 1940, segundo Wahrlich (1974), “[...] se concentrava na obtenção de maior eficiência administrativa através da racionalização dos meios, dos instrumentos, dos processos [...] A reforma iniciada em 1967 está diretamente orientada para a adequação da Administração Pública aos objetivos do desenvolvimento.” (WAHRLICH, 1974, p.36). Em 1979, ainda no regime militar, ocorreu uma única ação voltada para a administração direta, que foi a criação do Ministério da Desburocratização, onde se começa a perceber o contribuinte como um cliente com direito a uma boa prestação de serviço público. (TORRES, 2004). O presidente João Batista Figueiredo instituiu o Programa Nacional de Desburocratização para simplificar a burocracia estatal e nos termos de Tenório, Saraiva (2006) o período castrense foi de acentuada expansão do Estado por meio de empresas estatais.

O Brasil vivenciava neste período, um processo chamado de *decompression* pelos cientistas políticos, onde governos autoritários começaram a adotar políticas democráticas, a partir de suas próprias iniciativas, construindo um caminho para a chegada de um presidente civil e de eleições livres. (SANDERS, 1975). Nesse período militar, nos termos de Keinert (1994), a Administração Pública continua seguindo o modelo da gestão empresarial com a adoção de princípios gerenciais objetivando imprimir uma maior racionalidade e tecnicismo à gestão.

Com a crise do endividamento internacional ocorrida entre os anos 80 e 90, os países buscaram alternativas para a retomada de crescimento surgindo um movimento internacional de reforma do aparelho do Estado e o modelo gerencial para a Administração Pública como uma nova Administração Pública, um modelo ideal para o gerenciamento de um novo Estado que se reformulou em virtude da crise instalada. Para Bresser (2006, p. 23) a causa dessa grande crise “[...] foi o Estado: uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração do Estado.”, para o autor a solução não é propor o definhamento do Estado e sim sua reconstrução. A crise atinge também o Brasil que no governo Sarney, de forma tímida, inicia o processo de abertura de mercado e privatização; contudo, é no governo Collor que se efetiva a abertura da economia brasileira, porém, com resultados negativos na estrutura do aparelho do Estado.

Em 1986, o DASP é extinto e é criada a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, ligada ao Presidente da República, órgão ao qual coube a tarefa de modernização da Administração Pública Federal. Nesse período, ocorreu também a instituição da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a criação da carreira de gestor governamental, frentes que buscavam a modernização da Administração Pública. (TORRES, 2004).

Na eleição direta para presidente da República ocorrida em 1989, o candidato Fernando Collor de Melo fez sua campanha apresentando uma imagem de alguém fora do meio político, fazendo severas críticas à estrutura institucional do Estado democrático brasileiro, enfatizando as ineficiências e irregularidades da Administração Pública e expondo as fragilidades do modelo de gestão administrativa ao julgo popular. O candidato trouxe a concepção de caça aos “marajás” denegrindo a imagem do funcionalismo público. (TORRES, 2004). Fernando Collor venceu as eleições apresentando um discurso modernizador e uma ideia de que a Administração Pública e os funcionários públicos eram os maiores responsáveis pelos problemas sociais. Com sua posse, o presidente Collor instituiu o Plano Brasil Novo que ficou conhecido como Plano Collor, extinguindo cargos em confiança, colocando servidores em disponibilidade, demitindo aos que não possuíam estabilidade e reestruturando e ou extinguindo diversos órgãos públicos, o que gerou um enorme mal estar no funcionalismo público; as ações do governo geraram um clima de insatisfação social, intensificada pelos escândalos de corrupção generalizada no governo federal. “O efêmero período de Fernando Collor (1990-93) começa com sua euforia “messiânica” e termina com o seu *impeachment* [...]. Nessa gestão, a Administração Pública sofreu uma reestruturação sem critérios

racionalizadores, a não ser aqueles assentados no caráter absolutista de suas ações.” (TENÓRIO; SARAIVA, 2006, p.118).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso iniciou-se o processo de reconstrução do Estado, implantando modelos organizacionais/institucionais e introduzindo uma cultura gerencial com valores democráticos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A Administração Pública burocrática surgida no séc. XIX, à época entendida como progresso, tornou-se inadequada e o modelo gerencial de Administração Pública surge como modelo ideal, alinhado às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. “Nos anos 90, o movimento gerencialista e a cultura do *management* foram transportados do setor privado para o setor público, engendrando o movimento ‘reinventando o governo’”. (PAES DE PAULA, 2003, p.49).

A sociedade contemporânea é complexa e exige do Estado muito mais do que ele pode dar, nesse contexto, uma gestão administrativa eficiente passa ser a estratégica mais adequada para qualquer governo, pois os recursos econômicos e políticos são escassos e a demanda social é crescente. (BRESSER, 2006). Segundo Gohn (2004) os serviços da área social que não fossem prestados pela administração direta, deveriam ser prestados pelas organizações sociais e conselhos de gestão a serem constituídos. “Uma nova modalidade de gestão do que é público surge desta articulação e desta rede de formas de representação e participação, que são muito mais complexas do que outras formas implantadas no passado, na relação povo-governo, na Administração Pública.” (GONH, 2004, p. 28). Trata-se de novos conceitos e novas formas de governança.

No primeiro governo de Fernando Henrique foram instituídos os fundamentos de uma nova gestão pública, criou-se o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e a Câmara da Reforma do Estado, e em novembro de 1995, foi instituído o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado com um novo modelo gerencial de Administração Pública. Assim, adota-se o termo gerência como corpo das concepções políticas sob o qual se alicerça os Estados Democráticos Ocidentais (PISIER, 1941). Para a autora, nessa concepção do termo gerência tem-se um liberalismo não mais limitado ao *laisser-faire, laisser passer*, mas com uma convergência entre os pensamentos liberal e socialista.

A Administração Pública gerencial é orientada para os cidadãos e para resultados, entende o indivíduo como um consumidor em termos econômicos e como cidadão, em termos políticos. A implantação da Administração Pública gerencial implica em alteração da estratégia de gestão a ser contemplada em uma estrutura administrativa reformulada (BRESSER, 2006). Para o autor, o enfoque gerencial da Administração Pública é um

fenômeno que ocorreu em vários países, surgindo com maior vigor nos EUA e na Grã-Bretanha, nos governos de Ronald Reagan e de Margareth Thatcher, sendo, nesta última, uma experiência bem sucedida, com reflexos positivos ao cidadão. Em nível nacional, a origem da administração pública gerencial se localiza no “[...] intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990.”, (PAES PAULA, 2005, p.37). No Brasil, a reforma gerencial, não foi concluída, contudo, sua contribuição é muito significativa para a Administração Pública moderna, nos termos de Brulon, Ohayon, Rosenberg (2012), para quem o programa Choque de Gestão instituído em Minas Gerais, no governo de Aécio Neves é um forte exemplo.

Ao analisar as tendências recentes da Administração Pública no Brasil, Farah (1997) conclui que há um aspecto extremamente crítico nas experiências de gestão, a descontinuidade administrativa, a descontinuidade à iniciativa inovadora, atribuído à mentalidade imediatista de caráter político-eleitoreiro imperante. Para a autora, ainda constitui um grande desafio, o princípio da continuidade na administração pública, de bons programas instituídos em gestões anteriores. A assimilação e vivência desse princípio demonstraria uma revolução na tradição político-administrativa brasileira. (FARAH, 1997)

Coexistiram a reforma gerencial do Estado implantada na década de 90 e o paradigma reformista da Administração Pública em uma nova relação Estado e sociedade constituindo uma democracia representativa e participativa; a organização alternativa adotada pelos intelectuais de esquerda se propõe a ir além dos problemas gerenciais, administrativos entendendo o público não como sinônimo de estatal e sim como espaços alternativos de participação e deliberação social (PAES DE PAULA, 2005).

O modelo de gestão pública em construção tem uma vertente alternativa denominada por Paes de Paula (2005) de societal; são experiências alternativas de gestão pública cujas raízes se encontram nas lutas e mobilizações sociais. Os Fóruns Temáticos, as Audiências Públicas, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo são canais de participação social na discussão de temas de interesse público. A gestão societal ainda é um projeto em construção sustentado por alianças políticas em processo de consolidação (PAES DE PAULA, 2005). As práticas gerencialistas com ênfase nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa ainda vigoram na Administração Pública coexistindo com o modelo societal que se estrutura e cuja ênfase recai na dimensão sociopolítica.

Gestão social não pode ser confundida com gestão de programas sociais, concepção mais limitante para as ações estatais. Na gestão social, os interessados são participantes do processo decisório (TENÓRIO; SARAIVA, 2006). Ao lado de um Estado promotor da

inclusão social tem a população participando ativamente da definição de uma agenda política e do controle social sobre as ações estatais. Trata-se de um modelo mais participativo, mais dialógico, com participação decisiva de vários atores sociais onde se consolida a concepção de democracia na dimensão sociopolítica da gestão pública.

Há uma disposição para a reforma administrativa na história política brasileira, e reforma administrativa é um processo lento, sempre difícil, que exige paciência, habilidade e perseverança, especialmente por conta dos muitos obstáculos que se apresentam. Por isso Roson (1966, p. 76) dedicou um título à “*La réforme administrative nécessite également une volonté politique durable.*”, pois não há possibilidade de reforma se não houver vontade política sustentada ao longo do tempo.

Há, no Brasil, uma trajetória de tentativas de transformações das estruturas administrativas e institucionais do aparelho do Estado, sendo possível identificar, de forma clara, três modelos de gestão administrativa, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Paes de Paula (2005) identifica o surgimento de um novo modelo de Administração Pública brasileira o societal ou alternativo, cuja ênfase se dá na participação ativa do povo na gestão pública, sendo os conselhos gestores um dos caminhos para essa participação. Autores como Klering, Porsse, Guadagnin, (2010) mencionam um quarto modelo, com um perfil sistêmico, delineando um novo conceito de Estado, o Estado em rede, onde se privilegia parcerias internas e externas ao Estado, contemplando os níveis vertical e horizontal de governo e contemplando ainda outros parceiros na busca de melhor mobilização e articulação para solução dos problemas de interesse público. Para os autores, nesse modelo consolidado em rede se estabelece uma nova relação entre Estado, sociedade civil e mercado onde coexistem diversos atores, e se inicia um processo inovador de instituição de políticas públicas, próprio de um governo descentralizado e flexível (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

No quadro 03 são apresentados de forma sintética os modelos de gestão e algumas de suas variáveis.

Quadro 3 - Variáveis nos Modelos de Gestão

Variáveis	Patrimonialista	Burocrático	Gerencial	Pós-Gerencial, Alternativo ou Societal
Período	Até 1930	De 1930 a 1990	Década de 90	Em construção
Origem	Idade Média. Predominou nas monarquias absolutistas do século XV ao XVIII. No Brasil se estendeu de 1500 até a revolução de 1930.	No Brasil, surge a partir dos anos 30 para que o Estado viabilizasse a política de industrialização. Instaura-se o chamado Estado Novo.	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Abordagem de gestão	Práticas patrimonialistas e clientelistas. Vontade unipessoal do dirigente. Práticas de nepotismo e relações de compadrio.	Ideologia desenvolvimentista. Princípios da Administração Empresarial e ênfase na racionalização. Reflete uma ordem racional-legal.	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestões focalizadas nas demandas do público-alvo.
Organização administrativa do aparelho do Estado	O Estado como extensão do domínio privado. Não visa ao interesse público. Patrimônios público e privado se confundem.	Racionalização do aparato estatal. Controles rígidos dos processos. A organização percebida como sistema fechado.	Redução da estrutura Administrativa estatal. Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado.	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado. Enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Desenho dos cargos	Cargos públicos - propriedade da nobreza burocrática. Os cargos como prebendas e sinecuras corrupção. Servilismo e o nepotismo.	Carreira pública, profissionalização. Hierarquia dos cargos públicos. Especialização de suas funções. Seleção de pessoal por mérito.	Descentralização funcional. Expansão da administração indireta. Prioriza-se a eficiência e qualidade da Administração.	O Estado promotor da inclusão social. Ênfase em programas sociais.
Abertura das instituições políticas à participação social	O Estado como figura central na elaboração de políticas públicas e sociais. Não há a participação social.	Não há proposições e inovações que garantam uma gestão qualificada, democrática e participativa.	Participativo no nível do discurso, mas centralizador quanto ao processo decisório.	Participativo no nível das instituições. Estruturas e canais que viabilizem a participação popular.

Fonte: adaptado de Paes Paula, 2005.

Com ênfases diferenciadas, os modelos de gestão foram se estruturando ao longo da história da Administração Pública brasileira. A vertente patrimonialista adotou práticas de clientelismo e nepotismo, sendo o Estado sua figura central. Na vertente burocrática adotou-se a ideologia desenvolvimentista com a racionalização do aparato estatal. A vertente gerencial adaptou o gerencialismo para o serviço público tendo como ponto forte a expansão da administração indireta. A vertente pós-gerencial ou societal tem ênfase na dimensão sociopolítica a partir da gestão social e da participação popular. A análise dos modelos de

gestão da Administração Pública possibilita uma melhor compreensão da história da participação social na gestão pública.

2.2 Participação Sociopolítica

A participação social na política e na gestão pública é uma ideia que tem se tornado, cada vez mais, aceita e praticada. Contudo, seus primórdios remontam ao século XVIII, nas formulações de J.J. Rousseau, entre outros. Rousseau, o teórico da participação, entendia que a participação direta do cidadão nas tomadas de decisões de uma sociedade, protegia os interesses das pessoas e assegurava um bom governo. A participação no exercício do poder público, assegurada como direito social e o direito a voto nas assembleias, são características da cidadania, como já afirmava Aristóteles (2000). Há uma correlação entre participação e poder, estabelece-se uma disputa, contudo, não com o objetivo de eliminação do poder, mas sim outra forma de apresentá-lo. Por meio da participação vai se consolidando a cultura democrática, a democracia como característica de um povo, como cultura desse povo, (DEMO, 2009). Aristóteles (2000, p. 120) já conceituava democracia como “[...] o Estado que os homens livres governam.”, contrapondo-se ao conceito vigorante de governo da maioria. Para Aristóteles o conceito de democracia estava acima de distinções como as de homens ricos ou homens pobres. As lutas sociais e a ampliação da participação popular nas políticas públicas conduzem a uma transformação conceitual onde democracia deve significar uma redução da desigualdade social, contudo, a sociedade se encontra longe de um modelo de virtude política. A democracia é baseada na igualdade e no papel decisivo do cidadão comum, e comporta um conjunto de tradições diferentes; ela não tem em si, princípios e instituições que assegurem bons governos, pois contempla princípios e racionalidades diferentes (OLSEN, 2010). A democracia é vista como uma plataforma institucional e de participação social capaz conjugar uma interdependência entre o Estado com suas novas demandas e uma sociedade em mudança e que busca novas formas de se relacionar com o mundo em transformação (CORDERA, 2008).

No conceito de participação apresentado no Dicionário do pensamento social do século XX, organizado por W. Outhwaite e T. Bottomore destaca-se a ambiguidade do conceito e “[...] o princípio da participação é tão antigo quanto a própria democracia, mas se tornou imensamente mais difícil em consequência da escala de abrangência do governo

moderno, bem como pela necessidade de decisões precisas e rápidas [...]” (1993, p. 558 apud GONH, 2011. p. 30).

O conceito de participação, em uma abordagem marxista, é articulado com o conceito de lutas e de movimentos sociais, não sendo encontrado isoladamente, nessa concepção, Gohn (2011) afirma que os movimentos sociais são processos de lutas sociais contra a opressão sociopolítica e cultural, contra as carências econômicas, etc., com a finalidade de transformação da realidade social. Em concepção gramsciana, “A luta de classes se desenvolve na sociedade civil e com ela se busca a eliminação da burguesia e do estado liberal-democrático (ou da ditadura totalitária) porque este sistema representa a sociedade fundada na divisão de classes.” (COUTINHO, 2002, p. 16).

Nos termos de Faleiros (2006) as lutas sociais vão transformando as relações, e, a construção de acordos políticos, pode resultar em novos conflitos entre as forças de prós e contras. Para o autor a inclusão política não corrige a exclusão socioeconômica. Nesse sentido, Benítez Zenteno (1998), afirma ser fundamental a confrontação sobre o modelo econômico global predominante e suas especificidades local, para uma adequação dos modelos participativos. Refletir sobre a participação social é refletir sobre as lutas do povo buscando assegurar o acesso aos direitos sociais, negados em regimes não democráticos. É uma luta por melhores condições de vida e, segundo a autora, pelos benefícios da civilização. Para Demo (2009, p. 18) “[...] participação é conquista [...] é um processo [...] em constante vir-a-ser [...]”. Considerar a participação como conquista traz o sentido de continuidade, de processo, de algo em construção, e se o processo de conquista for consistente, haverá uma diminuição da distância entre as riquezas (pobres e ricos) (DEMO, 2009). Ainda, para o autor, a participação não pode ser considerada como dádiva, pois é uma conquista que pressupõe comprometimento, presença ativa.

Na construção de uma sociedade democrática é assegurada a participação de pessoas e de grupos sociais organizados, nas decisões que definem o destino dessa sociedade (GONH, 2004). A participação é natural ao cotidiano das pessoas que são levadas a se associarem, a participarem de grupos na busca de seus objetivos que individualmente seriam, provavelmente, inatingíveis. A participação é uma forma de construção democrática, de que se valem as pessoas, na definição de seu destino (TENÓRIO, 2007). Nesse sentido Tocqueville (2005, p.108) afirma, “[...] juntando-se a ação das forças individuais a ação das forças sociais, consegue-se com frequência fazer o que a administração mais concentrada e mais enérgica não teria condições de executar.”.

Participação, nas ciências sociais é conceito presente desde seus primórdios pela teoria da ação social, com grande relevância até os anos 60 e com presença marcante no período da teoria da modernização. Nos anos 70, quando o regime militar vigorava na maioria dos países da América Latina a participação retomou o sentido de participação da sociedade civil (GOHN, 2011). Ainda segundo a autora, nas últimas décadas, em uma abordagem sociológica, a participação surge como medida de cidadania e traz consigo o sentido de luta contra a exclusão, portanto, o conceito de participação, no sentido de integração, correlaciona-se ao de exclusão social. No contexto da exclusão social Gramsci (2006) fala em “subalternos”, entendidos como aqueles que são dominados economicamente, politicamente e culturalmente pelos hegemônicos-dominante. Lutando contra a exclusão e buscando assegurar direitos o povo se organiza em movimentos sociais. Como resposta às reivindicações dos movimentos sociais a participação social fortalece a democracia, pois uma democracia ativa pressupõe a participação política da sociedade nas decisões de seu destino, pressupõe exercício de cidadania. A concepção de sociedade civil há muito tem sido relacionada à concepção de sociedade política. Segundo Bobbio (2007, p.48),

[...] como na maior parte dos escritores em que sociedade civil tem o significado principal de sociedade política não está excluído também o significado de sociedade civilizada, em Rousseau o significado prevalente de sociedade civil como sociedade civilizada não exclui que esta sociedade seja também, em embrião, uma sociedade política diferente do estado de natureza [...].

Portanto, a participação da sociedade civil está relacionada à organização política do povo, dos trabalhadores, ao processo de democratização do país. “É a necessidade de ampliação e de democratização do setor público que faz a participação social alcançar o Estado e às questões políticas. Ela sintetiza a dinâmica de uma população debatendo e deliberando sobre agenda política e decisões de governo. Esta dinâmica é o exercício da democracia [...]” (LICÓRIO; SIENA, 2013, p.18).

Para Habermas (2011) o núcleo institucional da sociedade civil é constituído por associações e organizações não estatais e não econômicas que captam os problemas sociais e os transmitem para a esfera pública, ou seja, institucionalizam os discursos. Para o autor, “[...] elas formam o substrato organizatório do público de pessoas privadas, que buscam interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais, exercendo influência sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade.” (HABERMAS, 2011, p. 100).

Benevides (1991) traz uma crítica à forma radical com que se apresenta a democracia, sendo ou representativa ou direta como se fossem os únicos caminhos possíveis, não deixando

margem para uma via alternativa. A Autora apresenta um rol de vantagens e de desvantagens de ambas as formas e destaca que esta oposição entre democracia direta e representativa é um falso dilema. A partir de uma visão marxista, Bobbio (1998), compreende a democracia em uma concepção além do processo eleitoral, em uma concepção mais aprofundada e com ampliação dos espaços de participação social, de deliberação popular. Segundo Ospina, López (2013, p.410).

[...] la participación ciudadana en la gestión pública se convierte en un componente esencial de la descentralización y la modernización del Estado. El contenido de la participación rebasa los límites de la clásica consulta e incorpora los ámbitos de la información, el control, la concertación, los acuerdos y la decisión.

São inúmeras as possíveis concepções de participação e assim se faz necessário debruçar sobre seu estudo (GOHN, 2011). A autora estruturou uma classificação onde a participação é entendida em concepções liberal/comunitária, liberal/corporativa, autoritária, revolucionária e a democrática/radical derivadas dos paradigmas liberal, autoritário e democrático. A concepção liberal se alicerça em pressupostos básicos do liberalismo considerando a liberdade individual, e a participação busca assegurar essa liberdade pelo fortalecimento da sociedade civil para se evitar a ingerência do Estado. Portanto, a busca não é pela participação na vida do Estado. Segundo a autora, a participação corporativa traz o sentido de unidade da ordem social, busca o bem comum, não sendo movida por interesses individuais. A participação comunitária busca o fortalecimento da sociedade civil por meio da sua integração aos órgãos do Estado, e com a participação dos grupos organizados nos órgãos do Estado entende-se haver uma forma de fusão entre as esferas pública e privada. Nas concepções corporativa e comunitária, originárias do paradigma liberal a ênfase é o indivíduo, não contemplando, portanto, questões de classes, etnias, etc. Na forma autoritária o espaço participativo são as políticas públicas, instituídas de cima para baixo em forma de programas que objetivam apenas minimizar os conflitos sociais.

A participação, sob a óptica da forma revolucionária, “[...] estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político.” (GOHN, 2011, p. 20). Na forma democrático-radical, segundo a autora, a participação busca uma sociedade mais justa, inclusiva e sem discriminações. Os teóricos dessa interpretação radical questionam o poder dominante, deslegitima-o, propõem a criação de estruturas paralelas com redistribuição total do poder. Sob esse paradigma radical a participação é marcada por um pluralismo onde os partidos políticos não são mais importantes que os

movimentos sociais (GOHN, 2011). Autores como Pateman³ (1992), Arnstein⁴ (1969), Fajardo⁵ (1981) (apud GOHN, 2011) não aceitando a polarização das classificações apresentam outras tipologias onde escalonam graus de participação, assim Pateman (1992) classifica a participação em pseudoparticipação, participação parcial e participação total, considerando somente a consulta, decisão por apenas uma parte e igual influência de todos, respectivamente; Arnstein (1969) apresenta uma graduação diferente, partindo da manipulação, terapia, informação e consulta, sendo o grau de nível mais baixo uma não participação e os últimos um poder comunitário e Fajardo (1981) apresenta a participação em dois grandes modos: o instrumental e o desenvolvimentista.

A participação, sob a ótica de Tenório, Rozenberg (1997), observa aos seguintes pressupostos: Consciência sobre atos – que implica em compreensão do processo participativo; Forma de assegurá-la – a participação não é benefício concedido por autoridades, é direito a ser assegurado; Voluntariedade – a participação não pode ser resultado de coação. Segundo os referidos autores, esses pressupostos constituem a essência da participação democrática da população, e sobre essa participação política, Avritzer (2007) contempla dois fenômenos: a ampliação da participação social na constituição de políticas públicas e o crescimento do número de instituições participativas.

Sobre o processo de formação democrática do povo brasileiro Avritzer (2010) registra seu início nos anos 50, com interrupção em 1964 e retomada nos anos 1970 quando da resistência ao regime militar. E, ao se referir a este cenário delineado na linha do tempo o autor afirma: “O que une o conjunto desses movimentos sociais é a ideia de democracia e de cidadania ativa, não apenas a ideia do nacional e de soberania presentes no imaginário comum, mesmo que essas concepções estejam formuladas na gramática democrática.” (2010, p.15). No Brasil, a ideia de participação surge não como uma categoria analítica da teoria democrática, mas como uma categoria prática que orienta a ação, carregada de uma visão de emancipação popular. Esse ideário, com a Constituinte, tornou-se cidadão e a participação popular tornou-se participação cidadã (LAVALLE, 2011). Para Freire (2000a), participação popular é o caminho para a realização democrática e não apenas um *slogan*. Muito se produziu sobre a participação cidadã, nas últimas décadas, contudo, ainda não se alcançou sua compreensão. O que se denomina participação, participação cidadã ou participação social,

³ PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

⁴ ARNSTEIN, Shery. Ladder of citizen participation. AIP Journal, p.216-244, 1969.

⁵ FAJARDO, José Carlos. Teorías de la participación política: um análisis conceptual. Socialismo y participación, Lima, n. 16, p.47-69, dez. 1998.

para Isunza Vera (2006) é basicamente a relação entre o Estado e seus cidadãos, em suas múltiplas formas e diversas intensidades e intencionalidades.

A democracia, no sistema político vigente no país pode ocorrer de forma direta ou participativa e indireta ou representativa. A forma participativa pressupõe a participação direta e pessoal do cidadão e o legislador constitucional assegurou mecanismos para tal como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, nos termos do art. 14 e incisos da CF/88, o que para alguns autores caracteriza-se como democracia semidireta, por não dar ao povo a possibilidade de realizar ampla discussão sobre os temas, antes da deliberação.

Outras formas de participação direta também foram asseguradas constitucionalmente, como a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos quando seus interesses profissionais ou previdenciários estiverem em debate (art. 10), a possibilidade de exame das contas públicas de município (art. 31, § 3º), a possibilidade de denúncia ao Tribunal de Contas de irregularidades ou ilegalidade na gestão pública dos três poderes (art. 74 § 2º), a seguridade social compreendida como conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e sociedade (art. 194), a participação da população na formulação de políticas como diretriz da assistência social (art. 204, II) entre outras.

Na democracia representativa a participação é indireta e ela pressupõe instituições como, partidos políticos, eleições, sistemas eleitorais que são formas de se disciplinar a escolha dos representantes. O processo eleitoral é a representação institucionalizada e ultrapassa a questão de escolha de representantes para expressar a vontade e apoio a uma política governamental e o consentimento para deliberações em seu nome. Contudo, a prática tem demonstrado que hoje, a democracia representativa não mais satisfaz, tanto como democracia, quanto como representação. A democracia representativa por meio de partidos políticos e processo eleitoral, segundo Moroni (2009, p.109), “[...] não é suficiente para a complexidade da sociedade moderna e da multiplicidade dos sujeitos políticos e seus interesses legítimos.” A crise no sistema representativo espelha a cultura política brasileira e expõe um problema de legitimidade dessa representação consolidado no voto. Sobre o tema Ferreira Filho (1995, p.98) afirma.

Nitidamente, há um grupo “despolitizado”, que, se vota, o faz sem saber para quê. É o caso do caboclo no Brasil pré-moderno, como que medieval, que vota cumprindo para com o coronel um dever de clientela. Há um grupo, tão “súdito” quanto “interesseiro”, que “vende” o seu voto em troca de vantagens, para si ou para o seu círculo. Este é numeroso, inclusive no país dito desenvolvido. Enfim, há um punhado de “cidadãos”. Grupos estes que, talvez, correspondam respectivamente a quinze, setenta e cinco e dez por cento da população, mas desigualmente distribuídos pelo território nacional.

Para o autor, muito desses traços culturais se explicam pela herança histórica da colonização portuguesa que deixaram profundas marcas na sociedade brasileira, como o caráter inigualitário das relações sociais, chamando a atenção para uma sutil hierarquia na sociedade brasileira; outra herança seria o paternalismo autoritário presente nas relações entre governados e governantes, originário de uma sociedade escravocrata onde os governantes como os donos de escravo precisam cuidar dos seus súditos (FERREIRA FILHO, 1995).

O processo de participação pode ser observado nos movimentos sociais, organizações, sindicatos e demais órgãos de classe, e assim, caracteriza-se como uma forma de intervenção na realidade. Esses movimentos sintetizam as lutas sociais ao longo do tempo e, no Brasil, com um olhar a partir do séc. XX alguns se destacam. Durante a primeira República, impulsionado pela economia do café e com a questão do trabalhador imigrante intensifica-se o processo de urbanização, acirrando-se as lutas sociais urbanas. Vários sindicatos são criados e organizados em Federações e Confederações; os ideais anarco-sindicalistas presente combatem toda forma de organização burocratizada como Estado, Forças Armadas e Igreja, privilegiando a ação direta, as greves tornam-se constantes. Com este cenário o Estado brasileiro cuida da questão social como questão de polícia realizando o controle social por meio de políticas e leis rígidas. As camadas médias emergem como atores desse cenário de lutas, bem como emergem movimentos como o Modernismo. (GOHN, 2011). No ensinamento de Moraes (2014, pp. 114 e 115) “Apenas a classe média possuía alguma representatividade nas decisões políticas, enquanto a maioria da população permanecia à distância, nos campos, sem força de se organizar e totalmente inerte ao poder.” Para o autor, o modelo de governo já não mais atendia aos anseios do povo.

Com a Revolução de 30, derruba-se a Primeira República iniciando uma nova ordem constitucional consolidada na Constituição de 34, que dura apenas três anos (MORAES, 2014). A Aliança Liberal (aliança de partidos políticos) surge em contraposição ao grupo vinculado à produção do café tendo como maior bandeira a representação popular por meio do voto secreto, sustentando também a bandeira da anistia (Bonavides; Amaral, 2002a).

As lutas sociais pós-revolução de 1930 e a necessidade em se criar condições para a concentração de mão de obra que a industrialização exigia, asseguraram maior atenção das políticas públicas para a questão urbana, estando, portanto, o Estado mais presente tanto na economia como na sociedade, assim as lutas sociais adquiriram novos contornos. “As classes populares começam a emergir como atores históricos sob novos prismas. Paulatinamente vão

deixando de ser apenas casos de polícia e se transformando em cidadãos com alguns direitos, como os trabalhistas.” (GOHN, 2011, p. 82).

A Constituição Federal de 1934, que muito se aproxima do modelo inovador, moderno e dinâmico da Constituição de Weimar, reflete as mudanças econômicas e sociais vivenciadas no período reconhecendo os sindicatos e instituições de classe, criando a Justiça do Trabalho, estendendo o direito a voto às mulheres, entre outras medidas. “A Constituição de 1934 não assinalava apenas cronologicamente o advento de uma nova República senão que fundava ao menos em bases pragmáticas um Estado social [...]”. (Bonavides; Amaral, 2002b).

A Constituição de 1937 é promulgada ampliando os poderes do Presidente, inclusive o de intervenção nos Estados; os partidos políticos foram dissolvidos. As reivindicações da sociedade, referente aos direitos trabalhistas, que há décadas eram objeto de lutas sociais, como jornada de 8 horas, férias remuneradas, indenização por dispensa sem justa causa, são asseguradas em leis.

O período populista, que contempla os anos de 1945 a 1964, é um período de muita participação social fruto da redemocratização do país iniciada após 1945. Já em 1942 se iniciam as manifestações populares contra o regime de Vargas, tendo a Segunda Guerra Mundial intensificada essas manifestações. Destaca-se o manifesto de Minas e as manifestações públicas em prol da democracia, ocorridos em Minas e em São Paulo. (MORAES, 2014). Em 1945 tem-se o fim do Estado Novo e eleições gerais em todo o país. A política partidária é reestruturada ressurgindo suas disputas e com ela a participação social. Este período também conhecido como nacional-desenvolvimentista caracteriza-se pela grande intervenção do Estado na economia e pela intervenção, o na sociedade com políticas de cunho clientelístico. É neste período que no cenário nacional o povo, pela primeira vez, consegue algum poder de pressão. Foram muitos os movimentos sociais desse período, especialmente marcados pelas greves de operários. (GOHN, 2011).

A fase de 1964 a 1974, fase de repressão social e de resistência ao regime militar desencadeou diversas lutas e movimentos de protestos. Segundo Gohn (2011, p. 105), trata-se de “[...] um período de intensa articulação de forças políticas no Brasil, operando na clandestinidade, em ações violentas respaldadas na ilusão da necessidade da luta armada como a única forma de instalar uma nova sociedade no país”.

A partir de 1975 inicia-se um rico período de lutas e movimentos sociais pela redemocratização do país como enfrentamento ao regime militar. Neste período que vai até 1982 destacam-se a criação da Comissão Pastoral da Terra e as lutas pelo pluripartidarismo. Com origem nos movimentos sociais da década de 60, retomados na década de 70, com o

apoio das Comunidades Eclesiais de Base e da Teologia da Libertação, da igreja Católica estrutura-se a ideia de uma Administração Pública societal. (PAES DE PAULA, 2005).

Os movimentos sociais, ao final da década de 70, buscavam o reconhecimento e acesso aos direitos sociais, aos direitos políticos e econômicos, buscavam o direito de se organizarem livremente e de eleger seus governos. Nesse período a participação era entendida como a inserção das pessoas nas ações propostas pelo governo, especialmente em ações assistenciais nas comunidades.

Na década de 80 surgem, no Brasil, os primeiros modelos de organização social que se distanciam do modelo centralizador da Administração Pública, exemplos vindos de Santa Catarina, como mutirão para casas populares e hortas comunitárias contribuem para o fortalecimento do novo modelo, assim como, iniciativas dos governos de José Richa do Paraná e Franco Montoro de São Paulo (PAES DE PAULA, 2005, p. 39).

O tema da inserção da participação popular na gestão pública [...] atingiu seu ápice em meados da década de 1980, momento da elaboração da Constituinte, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil.

Sobre esse modelo de organização social, Ulisses Guimarães, em seu discurso quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, destaca a democracia sustentada na concepção das lutas sociais. A Constituição Cidadã teve ampla participação popular em sua elaboração e é voltada para a plena realização da cidadania (SILVA, 2010).

A CF/88 traz em seu bojo, mecanismos que asseguram a participação social. Ela consagra a descentralização governamental institucionalizando espaços para uma gestão democrática, para uma participação cidadã no estabelecimento de políticas públicas.

No que se refere à arquitetura da participação, a CF traçou princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012, p.10).

Os movimentos e lutas sociais buscam estruturar a representatividade com a construção de espaços públicos democráticos onde as diferenças podem se manifestar, se representar, onde a pluralidade pode se expressar, onde a vida em sociedade se constitui de fato em uma convivência democrática. (TELLES, 2004). Ao se referir aos movimentos e lutas sociais Ulisses Guimarães, em discurso proferido em 15 de agosto de 1986, na

Associação Brasileira de Propaganda (Abap), afirmou, “O objetivo fundamental, que foi atingido, foi descongelar o medo que aviltava os que desejavam participar da política no Brasil” (2012, p.384).

A década de 80 traz um cenário de conquistas sociais e uma cultura política de mobilização direta; novos espaços de participação social são conquistados, assumindo uma roupagem estratégica. Até então havia um esforço para que o povo participasse das instituições que regiam a sociedade e este esforço era de iniciativa do próprio povo, organizado em associações comunitárias, comunidades eclesiais de base, associações sindicais e outras. A partir de 1982, inicia-se a era dos direitos. Neste ano, em uma retomada democrática, após 20 anos de indicações pelo regime militar, ocorrem as eleições diretas para governadores. Esse é também um período onde as crises econômicas e políticas são intensificadas alimentadas por diversos fatores como aumento populacional, desemprego, inflação galopante, dívida externa exorbitante, expansão dos meios de comunicação de massa. A participação social é marcada pelas greves, saques a supermercados e o desejo de se fazer justiça com as próprias mãos. Surgem inúmeros movimentos sociais com as mais diversas bandeiras onde se destaca a luta pelas “Diretas Já” que propunha eleições diretas para presidente. Com eleição para presidente prevista para 1984, mas de forma indireta, a proposta de emenda constitucional de Dante de Oliveira, deputado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de Mato Grosso, que previa eleições diretas já em 1984, é o combustível que intensifica esse movimento, que ganha o apoio de partidos políticos e a simpatia do povo. A luta pelas eleições presidenciais diretas sob o lema “Diretas Já” foi um dos maiores movimentos sociais de conotação política da história contemporânea brasileira. (MORAES, 2014). Os movimentos populares desse período se modificam em sua essência em função da crise de legitimidade junto à população e da crise de credibilidade nas políticas públicas, eles surgem centrados em questões éticas ou de revalorização da vida humana (GOHN, 2011).

Até a década de 90 a participação não ocorre de forma articulada, são pontuais, estanques, até porque não havia ainda uma articulação entre as estruturas do governo. A descentralização do Estado ainda era delineada; as relações entre Estado e sociedade começam a se democratizar e o conceito de acompanhamento, controle e fiscalização popular por meio de instrumentos institucionalizados começa a se consolidar. O processo de descentralização do Estado, aos poucos, vai propiciando a transferência de responsabilidades e recursos para a sociedade organizada, que por meio de projetos e ações sociais complementa a atuação do Estado na implementação de políticas públicas nas mais diferentes áreas sociais

(TENÓRIO, 2007). Portanto, com a descentralização do Estado ocorre a divisão de responsabilidades, onde a sociedade passa a ser parceira do Estado; trata-se uma construção coletiva. Por esta lente, a participação social é uma participação política, e se dá a partir de um processo de democratização da sociedade brasileira. A sociedade civil passa a ocupar espaços antes ocupados por quem representava os interesses econômicos presentes nos aparelhos do Estado, democratizando, assim, a gestão pública. A democratização contempla também transformações políticas, culturais e sociais (Gohn, 2011).

No Brasil, a sociedade civil luta, inicialmente, pelas conquistas de direitos civis e de participação, direitos esses, alcançados na década de 1980, e luta, no início da década de 1990, pela democratização dos espaços públicos estatais; é um momento de implantação e encaminhamento das conquistas asseguradas e de regulamentação de direitos garantidos constitucionalmente e de redimensionamento das mobilizações sociais urbanas.

Os anos 90 são marcados, em um cenário global, com um renovado capitalismo e adoção de políticas neoliberais que trazem profundos impactos na América Latina, sendo a pauperização das massas uma de suas expressões mais trágicas (SEONE; TADDEI; ALGRANATI, 2006). Para os autores a adoção do capitalismo em sua forma neoliberal enfrentou resistências e protestos da população, contudo, ocorrendo de forma fragmentada não foram capazes de coibir a implementação dessas políticas. Um dos sinais dessa resistência social registrado nos anos 90 é o afastamento de dois presidentes latino-americanos, Fernando Collor de Melo no Brasil e Carlos Andrés Pérez na Venezuela (SEONE; TADDEI; ALGRANATI, 2006).

O *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Melo é o primeiro processo de *impeachment* da América Latina, mas no Brasil, o período traz outros sinais dessa luta social como o Movimento dos Caras-Pintadas, o Movimento pela Ética na política e a Ação da Cidadania Contra Fome, a Miséria, Pela Vida, que tinha Herbert de Souza, o Betinho, como figura expoente. Alguns outros aspectos se destacam no período como o fortalecimento do movimento social do campo, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o surgimento de outros atores sociais como as ONG's e as eleições gerais, e presidencial, ocorridas em 1994, sendo eleito o sociólogo Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de São Paulo como presidente do Brasil. (GOHN, 2011). Destacam-se ainda as tensões havidas entre líderes dos movimentos sociais quanto à participação ou não em instituições e conselhos criados pelo poder público e em programas governamentais.

A partir da segunda metade da década de 1990, no final do século XX, tem-se um novo cenário da participação social; os movimentos sociais trazem outra preocupação, os novos excluídos (mulheres, velhos, jovens, meninos de rua, etc.), não se trata mais de reduzir a pobreza com políticas de redistribuição de rendas ou de assegurar direitos básicos, os movimentos sociais dão ênfase às minorias e às diversas diferenças como etnia, gênero, cultura, etc. Esses novos excluídos “[...] se organizam, criam entidades, buscam negociar espaços de participação no movimento capitalista do consumo, reivindicam leis, direitos e acessos múltiplos.” (GOHN, 2011, p.160). Há uma nova política de distribuição e gestão de fundos onde se contempla projetos específicos como crianças, mulheres, etc., e não áreas sociais o que acarreta aos movimentos sociais um desalinhamento de sua forma de atuação; de reivindicantes passam a ter que ocupar a função de propositivos, precisam propor projetos e programas, estabelecer prazos, cumprir metas, etc. (GOHN, 2004).

No novo cenário, a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política, colaborando para o novo caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990. Desenvolve-se o novo espaço público, denominado público não estatal, onde irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. (GONH, 2004, p. 23).

Para a autora, a cidadania nos anos 90 é resignificada, trazendo em si o sentido de responsabilidade civil do cidadão e incorporando não só os direitos, mas também os deveres dos cidadãos perante as questões de ordem pública.

2.3 Os Conselhos Gestores como Espaços Democráticos de Participação Social

Os conselhos, como espaços democráticos e capazes de promover o desenvolvimento, são experiências que, em nível internacional, remontam à metade do século passado, com a criação dos primeiros conselhos de desenvolvimento, a partir de 1946, na França e de 1950, na Holanda, somando-se à tradição de representação corporativa que fundamentou a experiência socialdemocrata europeia. A experiência também ocorreu na Áustria em 1963, em Portugal e Espanha a partir de 1991 e na África do Sul, em 1995. Esses conselhos, em sua maioria, possuem composição corporativa com representações dos trabalhadores, patrões, consumidores ou sociedade, alguns intelectuais e governo, exceto nos conselhos da Áustria onde o governo não participa, e em regra, tem como atribuição aconselhar o governo sobre

temas de natureza econômica e social objetivando uma justa distribuição de rendas (FLEURY, 2006).

No Brasil, os conselhos gestores são, em grande medida, fruto da institucionalização dos conselhos populares experimentados a partir da década de 80, contudo, segundo Cunha, Pinheiro (2009), já na década de 30, no governo de Getúlio Vargas, são criados diversos conselhos e ao final da década de 70 e início de 80 o movimento social retoma a discussão sobre a democratização do país, questionando sobre quais instrumentos seriam necessários para esse processo de democratização. Depois de manter por 15 anos um rígido controle sobre a sociedade, o regime militar, ao iniciar a década de 80, começou a perder a capacidade de monopolizar a vida pública e de bloquear o desenvolvimento social, fator que favoreceu o surgimento de novas formas de organização social (AVRITZER, 2006). Às concepções originadas nos movimentos sociais soma-se a necessidade de controle social das políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 assimila essas concepções e as transforma em diretrizes de políticas sociais. Na regulamentação dessas diretrizes é que se começa a tomar corpo os conselhos de políticas públicas (MORONI, 2009). A Constituição Federal de 1988 proporcionou a descentralização administrativa e a expansão da participação social na gestão pública, e desta forma, contribuiu para o fortalecimento e surgimento de novos conselhos gestores ao definir como necessária, a participação social em algumas políticas específicas, em áreas essenciais como educação, saúde, assistência social, criança e adolescente e meio ambiente. Tais áreas foram consideradas estratégicas na Constituição Federal de 1988 e ao instituir seus conselhos estimulou-se a proliferação de muitos outros conselhos nas mais diversas áreas (LAVALLE, 2011). Desta forma, a expansão de conselhos gestores se dá, em grande parte, como resultado de uma legislação propícia, de requisito legal para a concessão de recursos em áreas básicas e, desta forma, desde meados de 1990 aumentou consideravelmente, o número de conselhos nacionais, “[...] tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós CF/1988” (IPEA, 2010a). Portanto, a criação de conselhos gestores não é voluntária e sim por determinação legal, em função de repasses de recursos financeiros, federal ou estadual. Apesar de sua constituição impositiva, para Torres, (2004), uma grande contribuição desses mecanismos é o acompanhamento *in loco* das ações públicas, trazendo a população para esse cenário de discussão e controle das políticas públicas.

Tem-se, portanto, a institucionalização de mecanismos de participação social, a partir de uma descentralização administrativa consubstanciada em conselhos gestores que pode representar uma forma de horizontalização do governo. Mesmo diante de uma

descentralização, a autonomia do Estado, na constituição e implantação de políticas públicas, não é afetada, contudo, os espaços participativos precisam de maiores poderes para normatizar a implantação de políticas públicas pelo Executivo (NASCIMENTO, 2013).

Em estudos de avaliação de desempenho dos conselhos de saúde foi sugerido que esses mecanismos representativos têm apresentado contribuições bem modestas no atendimento das demandas sociais na área da saúde e no controle das políticas públicas voltadas para a área específica e apontam como possíveis causas dessa diminuta contribuição, a tradição autoritária do Estado brasileiro, a cultura política autoritária predominante, a fragilidade do sistema associativo e a própria resistência apresentada pelos atores sociais e estatais, em integrarem esse mecanismo de participação social (COELHO, 2004).

Os conselhos gestores são os novos instrumentos de participação social, espaços para a expressão popular e potencial transformação, inclusive política, se efetivamente, cumprir sua função representativa. Há uma corrente que sugere que a expansão da democracia participativa depende também da redução dos custos desse processo de mobilização político-social, e os conselhos gestores se adequam a esta perspectiva por reduziram os custos da participação à medida que permitem ao cidadão comum participar de decisões sobre políticas públicas (COELHO, 2004). A consolidação dos conselhos gestores enquanto espaço representativo delineia um novo formato às políticas sociais contemplando todo o processo desde a formação das políticas até as tomadas de decisões (GOHN, 1990). Para a autora, os conselhos como instrumento de exercício da democracia são contemplados nas agendas, tanto dos liberais quanto da esquerda, sendo que para os liberais essas instituições participativas são como mecanismos de colaboração na gestão pública, e para a esquerda, são caminhos alternativos para transformações sociais no sentido de democratização das relações de poder (GOHN, 2006). Segundo Avritzer, (2012), a expansão dos modelos de organização social foi um dos elementos mais relevantes para o processo de democratização nacional.

O processo de democratização nacional propiciou a criação de diferentes arranjos institucionais ampliando as oportunidades de participação dos atores sociais em instituições participativas, especialmente quanto à instituição de políticas públicas e controle do Estado (ALMEIDA; CUNHA, 2011). Contudo, segundo Gonzales, (1999), as inadequações das políticas públicas assim como a dissociação das esferas políticas e econômicas resultaram em problemas de relação entre Estado e sociedade.

Na atualidade, os conselhos gestores são uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil. Os mesmos sinalizam uma intensificação e institucionalização do diálogo entre sociedade e governo com vistas a uma gestão pública

mais justa, eficiente e democrática (TATAGIBA, 2005). As instituições participativas, segundo O'Donnell, (1991), são espaços de agregação e mediação entre fatores estruturais, pessoas e os diversos modelos de organização dos interesses sociais.

Dagnino, (2004) entende que a multiplicação de espaços políticos como os conselhos gestores ocorrida com o processo de alargamento do conceito de democracia e com o aumento da participação social, a partir da Constituição de 1988, contribuiu para construção e difusão de uma cultura democrática, o que é crucial em uma sociedade (Brasil e América Latina) onde o autoritarismo social é perceptível por meio de aspectos como hierarquização das relações sociais, desigualdade econômica, miséria, fome, etc. A autora entende o alargamento conceitual como proposta de sociabilidade, em um novo desenho das relações sociais. Para autores como Giavedoni, (2012) e Mann, (2004), o grande problema que os países da América Latina enfrentam não é a democratização, mas sim o poder infraestrutural, ou seja, o poder de atender às demandas, de modo uniforme em todo o território nacional, pois ao não fazê-lo agrava-se a desigualdade social.

Novas estruturas precisam ser instituídas, pois a sociedade, complexa e heterogênea, caracterizada por uma pluralidade de interesses, enfrenta cada vez mais, novas demandas, reflexo da significativa transformação social que vem ocorrendo. A dinâmica societária contém diversas formas de sociabilidade que se adequa às transformações impostas pela evolução na organização da produção e consumo, na forma de fixação social, na mobilidade do espaço urbano e no acesso aos bens materiais, em uma sociedade de consumo crescente, contudo, muito excludente (TELLES, 2004). Os conselhos gestores são uma das possíveis formas de sociabilidade de um Estado, forçado a um aprimoramento que contribuiu para o fortalecimento da democracia e a ampliação dos espaços políticos enquanto espaços de cidadania (LEVY, 1993). Dentro de uma nova matriz política, o autor destaca a descentralização, terceirização, flexibilização, participação e o gerenciamento estratégico como novos padrões organizacionais capazes de reabilitar governos.

A relevância dos conselhos gestores se situa inicialmente em sua origem, visto que surgem de lutas e pressões da sociedade civil, como instrumentos de expressão, representação e participação, na busca de uma efetiva democracia. Para Gohn (2011) se efetivamente representativos, os conselhos poderão moldar um novo formato às políticas sociais. O destaque da efetividade da representação se justifica, porque, em governos sem tradição organizativo-associativa os conselhos podem se constituir em instrumento nas mãos de uma minoria dominante, se intitulado representantes oficiais da sociedade, contudo, sem atender minimamente aos seus objetivos de participação social e controle público (GOHN, 1990).

Segundo Bresser-Pereira, (1999) as organizações públicas não estatais são mecanismos de controle social direto (democracia direta); os movimentos sociais, as ONGs, os conselhos de defesa ou de fiscalização da ação pública são o cerne da nova sociedade civil democratizada. Na terceira onda de democratização (últimas décadas do sec. XX) ocorreu uma propagação, pelo mundo inteiro, de instituições democráticas formais, porém, segundo Olvera, (2006), não significou uma autêntica adoção de culturas e práticas democráticas, muito menos a democratização das relações sociais. As relações entre os atores do Estado e da sociedade podem ser conflituosas, “[...] mas podem também constituir articulações de atores e mesmo originar comunidades de política (policy communities) que, atravessando as fronteiras entre Estado e sociedade, reúnam indivíduos e organizações que compartilhem valores e concepções [...]”. (CORTES; SILVA, 2010, p. 438). Se cada indivíduo estiver investido do espírito de coletividade, as instituições políticas funcionarão melhor, pois estarão fundamentadas em um conjunto de valores que facilitam cumprir seu papel adequadamente. (FILGUEIRAS, 2009).

Os conselhos gestores, órgãos vinculados ao Poder Executivo, possui constituição paritária, com representação da sociedade civil e do poder público, em todos os níveis governamentais, federal, estadual e municipal que asseguram a participação social na formulação e controle das políticas públicas. Trata-se de um mecanismo que propicia a inserção de novos atores sociais no estabelecimento de uma agenda política. Segundo Carneiro, (2006, p. 151) “[...] os conselhos não são apenas locais informais de comunicação: sua composição paritária (membros governamentais e não governamentais) e o caráter constitucional definem os conselhos como “parte” do Estado, com todos os perigos e dilemas inerentes a esse *status*.”. Para Sardinha, (2009), a paridade quantitativa na composição dos conselhos nem sempre corresponde à paridade política.

A legislação federal preconiza o caráter deliberativo dos conselhos gestores, contudo, pareceres oficiais têm reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, o que lhes autoriza apenas no campo da opinião, do aconselhamento, sem poder de decisão (GOHN, 1990). Ainda segundo a autora,

Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos. (GOHN, 1990, p. 93).

São diversos os aspectos presentes nas discussões sobre o papel dos conselhos gestores, determinar se se trata de institutos consultivos e/ou deliberativos é apenas uma faceta dessa discussão. A própria estruturação e sistematização dos conselhos merece atenção nessa reflexão, a delimitação de sua esfera de atuação, os mecanismos que garantam o cumprimento de suas deliberações e seu planejamento, os instrumentos que assegurem as responsabilidades pelas consequências das deliberações, a garantia de orçamento compatível e espaço político adequado para suas atuações. Todas essas abordagens são essenciais na definição do papel central dos conselhos que ora se apresentam como auxiliares do Poder Legislativo, ora como fiscalizadores do Poder Executivo. Nessa discussão, são essenciais os conselheiros e para que possam compreender o processo em que estão inseridos, os reflexos sociais, políticos e financeiros de suas deliberações, autores como Gonh (2004) falam da necessidade de formação e consciência crítica dos conselheiros, visto que suas ações podem contribuir para a redução das desigualdades sociais.

A consolidação dos conselhos se dá por um processo, ainda em construção, de aperfeiçoamento da participação da sociedade na gestão dos negócios públicos. Segundo Carvalho, (2013, s/p) “Basta-nos a convicção de que quanto maior o grau de autogoverno de um povo, mais democrático será seu governo, mais sólidas suas instituições e mais justa a distribuição da riqueza social.”. O alcance e as responsabilidades do governo, nessa linha de gestão, são significativamente grandes. Nesse sentido, Bourgon, Milley (2010) afirmam que o governo precisa proteger o interesse coletivo em circunstâncias previsíveis e imprevisíveis. Segundo os autores, neste século, governar é lidar com questões complexas em função de fatores como contexto imprevisível, sociedade em rede e frágil biosfera, entre outros.

O dilema da construção de uma democracia participativa tem merecido, nos últimos anos, a atenção de estudiosos e pesquisadores sociais. Um dos estudos relatados por Dagnino (2006) é o Civil Society and Governance, projeto comparativo internacional aplicado pela fundação Ford em 22 países, sendo seus resultados publicados em três volumes intitulados de Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización em América Latina: Andes y Cono Sur. No Brasil, sobre os resultados desta pesquisa a autora publicou o livro “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil”. Como aprofundamento dos estudos surge a segunda fase da pesquisa que buscou desenvolver um estudo sobre as experiências nacionais de democratização nos países México, Brasil, Peru, Chile e Argentina, cujos resultados são apresentados no livro “A disputa pela construção democrática na América Latina” tendo como organizadores Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera e Adauto Panfichi. Este último estudo foi orientado por três instrumentos analíticos, o projeto político, a heterogeneidade da

sociedade civil e as trajetórias políticas, contudo, em seu desenvolvimento observa-se que para a construção de alternativas democráticas ainda será necessário aprofundar e ampliar os estudos nas áreas, pois não foram suficientemente tratados na análise acadêmica da democracia. Destaca-se também nessa linha, um estudo de caso realizado no México sobre movimento indígena e os novos intermediários étnicos no oeste do país onde demonstra, pela tomada de consciência, uma conquista gradual da participação cidadã, com a construção da cidadania étnica e a partir da concepção dos direitos culturais como inseparáveis dos direitos civis e políticos (DAGNINO, *et al.*, 2006).

No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por meio da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), em 2012, publicou diversos trabalhos sobre democracia e participação, resultado de pesquisas desenvolvidas em parceria com a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e outros, com o objetivo de refletir sobre as instituições participativas e aprofundar o conhecimento sobre funcionamento do Estado e seus espaços de participação política. De forma mais específica, o IPEA realizou um estudo sobre os espaços participativos com 60 conselhos nacionais, tendo como delimitação temporal o período de 2003 a 2010, concluindo que, nesses espaços participativos, poucas são as ações voltadas para a realização da justiça e inclusão, considerando aspectos como condição socioeconômica, gênero, idade, etc. (IPEA, 2012).

Em outro estudo realizado ao longo de 2011, junto aos conselhos nacionais, e em parceria com a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), o IPEA, por meio da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST) estabeleceu, como tema de pesquisa, a participação social e o diálogo com a sociedade, aplicando o instrumento survey a 21 conselhos e 3 comissões nacionais. Pelo estudo, concluiu-se que: os conselhos são conquistas democráticas que asseguram o controle e a participação popular e são entendidos como espaço de diálogo entre a sociedade civil e governo; estes não são absolutamente efetivos quanto sua capacidade inclusiva e; a renda e a escolaridade dos conselheiros nacionais estão acima da média da população brasileira (IPEA, 2013).

Em um balanço da literatura sobre participação social por meio de conselhos e em áreas distintas, constata-se diferenças considerando as áreas de atuação dos conselhos, mas de forma geral é possível destacar: variáveis como, por exemplo, definição de pautas e nível de frequência que são descuidadas a ponto de comprometer o grau de democratização dos

conselhos; que há falhas nas especificações de procedimentos sobre a votação, demonstrando a fragilidade documental de determinados conselhos, sendo uns de caráter mais formalizador que outros (AVRITZER, 2010). Na linha de trabalho, Almeida e Cunha (2011) afirmam que o futuro da democracia deliberativa guarda relações diretas com a capacidade de interação e influencia entre a teoria e o empirismo. Ainda sobre democracia deliberativa, Avritzer (2000) afirma que os fóruns entre Estado e sociedade são os *loci* dessa democracia, e no caso brasileiro, esses fóruns são os conselhos e o orçamento participativo. Lavalley (2011) afirma que o Brasil é referência em inovação democrática no mundo, e se a produção de conhecimento na área se aproximar mais das ricas experiências participativas, as pesquisas nacionais também se tornarão “de ponta”. Para o autor é preciso avançar na produção de conhecimento sistemático sobre os efeitos das Instituições Participativas.

Para Gohn (2011) é possível identificar no cenário brasileiro, três tipos de conselhos: os conselhos comunitários criados pelo Executivo ao final dos anos 70 para atuar ao lado da administração municipal e para intermediar a relação com a sociedade organizada; os populares, originários da sociedade civil entre o ao final dos anos 70 e parte dos anos 80 tinham como fundamento os princípios da autonomia e da autogestão e a democracia de base como valor central; e os institucionalizados, criados por lei e com origem nas lutas e conquistas sociais, próprios do cenário contemporâneo, e objeto deste estudo, cujo universo é composto de categorias sociais e não mais de classes sociais como os populares. Para a autora os conselhos gestores surgiram como novos instrumentos de participação social trazendo uma nova arquitetura para as políticas sociais. A partir do ano 2000, vivencia-se um segundo momento de institucionalização social, pós CF/88, com inúmeras inovações na participação democrática como participação via eletrônica, ampliação de formas de gestão deliberativa, generalização do uso de conferências nacionais, diversas ações coletivas, algumas de caráter transnacional, impulsionadas pela globalização. “As novas práticas constituem um novo tecido social denso e diversificado que tenciona as formas de fazer política e cria novas possibilidades para o futuro, em termos de alternativas democráticas” (GOHN, 2011, p.127).

Há um novo modelo nas relações do Estado com a sociedade, o modelo de organização social está em reconstrução, bem como a forma de o governo interagir com movimentos organizados. A participação e o controle social passam a ser objetos de normatização e um exemplo é o Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, que nos termos de seu art. 1º objetivava “[...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública

federal e a sociedade civil.”. Veemente criticado nos meios de comunicação o decreto chama a atenção de ideólogos por buscar modificar o sistema brasileiro de governo via decreto presidencial, nos termos do editorial do Estadão, intitulado de “Mudança de regime por decreto” de 29 de maio de 2014. O Decreto causou tamanho desconforto no meio político que o Congresso Nacional chegou a cogitar uma contramedida para sustar seus efeitos, pois entendia que o mesmo usurpava das prerrogativas do Legislativo. Para os responsáveis pelo editorial o decreto é um conjunto de barbáries jurídicas que, oportunista, se vale das recentes mobilizações sociais, e se apresenta como um atender aos clamores desse movimento, não passando, contudo, de estratégia do Partido dos Trabalhadores para impor concepções que para si, sintetiza modelo de democracia. Contrastando com a opinião de Alexis de Tocqueville (2005) que defendia a participação social no governo, o editorial afirma que, o trazer da sociedade civil para o governo, é um caminho para a destruição da democracia.

Em resposta a esses ataques alguns juristas, intelectuais e acadêmicos lançam um manifesto de defesa ao PNPS tendo como signatários juristas como Celso Bandeira de Mello, Dalmo Dallari e Fabio Konder Comparato, entre outros, para quem o Decreto contribuiu para ampliação da cidadania e para o reconhecimento de novas formas de participação social em rede. Os que defendem a instituição do Decreto se valem também, de dispositivos constitucionais como o art. 84, que dá ao Presidente da República o poder de expedir decretos sobre a organização e funcionamento da administração federal. Lassante, (2014), em coluna do boletim Carta Maior, chama a atenção, para o fato de que nem Municípios, nem Estados e nem o DF são obrigados a seguirem ao disposto no Decreto.

Em um Estado Democrático de Direito há o sentimento de pertencimento e a gestão compartilhada ocorre de forma natural, como natural se dá o sistema de controle, não sendo necessários normativos para sua instituição, e caso ocorra a normatização será para positivar a prática social, o costume e não o inverso (QUIRINO, 2014). Para o autor, ao se discutir o Sistema Nacional de Participação Social na proposta do Decreto é preciso questionar as reais intenções dos governos e considerar o ímpeto de perpetuação no poder. Diante do cenário, o autor, ao lembrar os 26 anos da Carta Cidadã comenta, “ainda que chamemos democrático o nosso governo, o povo dele pouco se aquinhoou, a transparência ainda é uma quimera e os lugares de discussão e participação se tornaram, quando muito, em aparelhos de exibição das vaidades dos governos.” (QUIRINO, 2014, p.1). Em sua análise, Azevedo, (2014) retrata o texto do Decreto como escandalosamente inconstitucional e um afronte ao princípio da representação democrática. Para o autor ao criar uma categoria de representação que não

passee pelo processo eletivo estaria corroendo a essência do regime democrático; seria uma tentativa de consolidação de um sistema comissariado aos moldes do soviético.

Em outro extremo entendem Accarini, Dalle, Carvalho (2014) que o Decreto institucionalizou como política de Estado diversos espaços participativos populares assegurando, assim, a presença da sociedade civil na discussão de políticas públicas, de seu destino, independente de quem esteja no poder. Para Avritzer (2014), o Decreto teve como objetivo a institucionalização de uma política já existente e exitosa, instituída com a edição da medida provisória n. 103 de 2003, pelo presidente Lula, que aprofunda a democracia por aproximar o Estado e a sociedade civil. Segundo o autor os partidos políticos e a ideia de governo de maioria são duas instituições em crise e a identificação com partidos tem reduzido drasticamente, mesmo em países escandinavos onde era alta, justificando assim a presença da sociedade civil na política, de forma direta. Essa falta de identificação com os partidos se justifica, pois os mesmos não mais são capazes de se conectarem com a sociedade, de se apresentarem como um sistema de representação de interesses da sociedade civil, cabendo, muitas vezes ao Poder Judiciário pelo Supremo Tribunal Federal suprir essa lacuna como no caso da união homoafetiva. Países como a França por meio dos contratos de gestão nos “*Quartier Difficile*”, Espanha por meio do “juris cidadãos”, Inglaterra por meio da instituição de mini públicos para definição de prioridades políticas para a saúde pública, contam com um modelo de participação da sociedade civil (AVRITZER, 2014).

Em 30 de maio de 2014, os deputados Mendonça Filho do Democratas (DEM) de Pernambuco e líder de seu partido e Ronaldo Caiado do DEM de Goiás apresentaram o Projeto de Decreto Legislativo nº 1491 de 2014, com apenas dois artigos, que objetivava sustar a aplicação do Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, (RBA REDE BRASIL ATUAL, 2014). Para os deputados é preciso combater toda tentativa de subversão da ordem constitucional posta. Dia 28 de outubro de 2014, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou dia o PDL nº 1491/14 que anula o Decreto nº 8243/14, apesar das tentativas de obstrução da votação realizadas pelo Partidos dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). A oposição apoiada por alguns partidos de base como PMDB e Partido Social Democrático (PSD) considera que o Decreto invadia prerrogativas do Congresso Nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014a). Para o deputado Antônio Imbassahy (BA), líder do PSDB a Política Nacional de Participação Social instituída pelo Decreto 8.243/14, pretendia inverter a lógica da democracia representativa. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014b). Por outro lado, Alessandro Molon, deputado do PT/RJ, afirma que os conselhos apenas balizariam as propostas encaminhadas pelo Executivo

para a análise do Legislativo, portanto, não usurparia o papel do Congresso. Para o deputado do PT do Acre, Sibá Machado, o Decreto seria apenas um mecanismo que permitiria ao gestor público ouvir a sociedade, que sistematizava a participação social no processo político (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014c). O deputado federal de Alagoas, Givaldo Carimbão, líder dos Pros, cita artigo de Bresser-Pereira para contestar a ideia de que o Decreto afronta à democracia representativa, destacando que a democracia participativa surgiu no Brasil, com o PMDB, no governo de Franco Montoro, em São Paulo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014 d).

Posições divergentes existiram desde a edição do Decreto 8.243/14 até sua rejeição na Câmara dos Deputados, cabe ao Senado o próximo passo.

3 METODOLOGIA

A pesquisa é o caminho reflexivo, crítico, sistemático, formal e controlado, que permite o uso do método científico e propicia o conhecimento da realidade, favorecendo a busca por novos conhecimentos que contribuam para o progresso científico (ANDER-EGG, 1978). Para Bruyne, (1982, p.48) “O caráter científico de uma pesquisa é o resultado de um processo contínuo de ruptura com as pré-noções do senso comum, com os conhecimentos vagos, míticos ou ideológicos.”. Nesta perspectiva, o presente estudo, a partir da pesquisa documental e pesquisa de campo, em uma abordagem mista buscou compreender a arquitetura e a dinâmica representativa dos conselhos gestores do Estado de Rondônia.

O estudo está estruturado, predominantemente, em uma concepção pragmática, base filosófica para os estudos de métodos mistos que enfatiza o problema de pesquisa e utiliza abordagens pluralísticas para ampliar seu entendimento, explicá-lo e buscar soluções (CRESWELL, 2010).

3.1 Método Geral e Abordagem Metodológica

Os métodos de abordagem fornecem as bases lógicas da investigação e nesta pesquisa adotou-se tanto a lógica indutiva quanto a dedutiva. A primeira permite uma abordagem dos fenômenos a partir de estudos mais particularizados; o ponto de partida deste método é a reflexão do fenômeno. A segunda, a lógica dedutiva, propondo resolver problemas de maneira formal, a partir da razão, compreende o fenômeno a partir de um quadro conceitual prévio (CRESWELL, 2010). No estudo valeu-se da lógica dedutiva para, a partir do marco teórico e conceitual, compreender a configuração dos conselhos estudados e a dinâmica da representação. Valendo-se da lógica indutiva buscou estudar as particularidades de cada conselho pesquisado para compreender a arquitetura dos arranjos participativos dos Conselhos Gestores do Estado de Rondônia.

3.2 Métodos de Procedimento e Tipo de Pesquisa

Como etapas da investigação, muitas vezes os métodos de procedimentos são utilizados de forma concomitante. Dentre os métodos de procedimentos, foram adotados: o estudo documental realizado por meio da análise das leis e decreto constitutivo de cada

conselho e das normas instituidoras de seus regimentos internos e, o estudo de campo, onde se buscou identificar o perfil dos partícipes, conselheiros e representados, por meio de realização de entrevistas com presidentes dos sete conselhos gestores e aplicação de questionário tanto aos conselheiros quanto aos representantes de instituições com assento nos conselhos.

Quanto a sua natureza essa pesquisa é aplicada por produzir conhecimento visando aplicação prática na solução de problemas, destacando o possível caráter de interdiscursividade entre os atores no curso da pesquisa. Para a abordagem do problema, foram utilizados, conjuntamente, em uma triangulação, a pesquisa de método misto, colocados, de forma simbólica na figura 2 (CRESWELL, 2010). Portanto, neste estudo, o problema foi tratado pelo método que busca a integração dos dados qualitativos e quantitativos: “[...] pode-se obter mais insights com a combinação das pesquisas qualitativa e quantitativa do que com cada uma das formas isoladamente. Seu uso combinado proporciona uma maior compreensão dos problemas de pesquisa.” (CRESWELL, 2010, p. 238).

Figura 2 - Abordagens da pesquisa.



A pesquisa, no procedimento de análise dos dados extraídos do questionário, adotou a abordagem quantitativa, valendo-se do instrumento *Statistics Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)*, sistema global de análise de dados. Na abordagem qualitativa valeu-se da análise de conteúdo, buscando interpretar tanto o conteúdo das normas quanto das entrevistas e compreender o contexto contemplado.

Quanto aos seus fins, esta pesquisa tem caráter descritivo na medida em que apresenta as características do fenômeno da representatividade social nos conselhos estaduais e sua estrutura constitutiva. No delineamento do estudo quanto aos procedimentos, desenvolveu-se uma pesquisa documental com o levantamento e análise de documentos e normas que

constituem e estabelecem campo de ação e competência dos conselhos gestores, caracterizando-se também como estudo de campo, por focar na comunidade de conselhos gestores, realizando entrevistas com seus presidentes e buscando captar suas compreensões sobre os conselhos.

3.3 Hipóteses de Trabalho

Organizou-se o estudo a partir de uma hipótese de trabalho, por entender ser a forma mais adequada e capaz de imprimir-lhe ordem e rigor, nos termos de Quivy e Campenhoudt (2008). Para os autores, “[...] a hipótese traduz, por definição, este espírito de descoberta que caracteriza qualquer trabalho científico [...] ao mesmo tempo, a hipótese fornece à investigação um fio condutor, particularmente eficaz [...]” (2008, p. 119).

A partir da literatura e de estudos anteriores, nos termos de Creswel (2010), formulou-se como hipótese de trabalho: a arquitetura dos arranjos participativos nos conselhos gestores do Estado de Rondônia e a dinâmica dessa participação não representam uma gestão democrática e não asseguram a participação social em sua acepção contemporânea, considerando a complexidade social e do Estado.

3.4 População e Amostragem

Definiu-se como população, nesta pesquisa, os integrantes dos conselhos estaduais de Rondônia, entendidos como representantes e representados na dinâmica representativa dos conselhos gestores.

O Estado de Rondônia, a partir da reestruturação organizacional da Administração Pública realizada por meio da Lei Complementar (LC) n. 733/2013, passou a contar com 36 conselhos, contudo, para a constituição amostral deste estudo elegeu-se 7 conselhos estaduais. Nesse processo eletivo considerou-se a área de atuação do conselho, a relevância contemplada a partir dos reflexos sociais, e aspectos como consciência ecológica e ambiental e desenvolvimento econômico, elementos que integram o *Triple Bottom Line* da sustentabilidade, definidos nos termos de Andrew Savitz e Weber (2007). Foram escolhidos para o estudo, segundo critérios estabelecidos, os conselhos identificados no quadro 4 que contém também suas normas de criação.

Quadro 4 - Conselhos Elegidos para a Pesquisa.

Crítérios	Conselhos elegidos	Norma de criação
Relevância social	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente.	Lei Ordinária nº 355, 27 de dezembro de 1991.
	Conselho de Assistência Social.	Lei Complementar nº 145, 27 de dezembro de 1995.
	Conselho Estadual de Educação.	Decreto-Lei nº 11, de 31 de dezembro de 1981.
	Conselho Estadual de Saúde.	Lei Ordinária nº 430, 21 de julho de 1992.
Relevância da área assistida e das consequências sociais.	Conselho Estadual de Entorpecentes.	Lei Ordinária nº 125, 28 de julho de 1986.
Aspecto econômico e relevância para o desenvolvimento do Estado.	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural.	Lei Complementar nº 220, 28 de dezembro de 1999.
Consciência ambiental e implicação para o desenvolvimento social.	Conselho Estadual de política Ambiental.	Lei Ordinária nº 547, 30 de dezembro de 1993.

Fonte: dados da pesquisa.

Cada conselheiro tem mandato estabelecido em período distinto. Considerando a inexistência de sincronia nos mandatos e na eleição de diretoria, como recorte temporal para este estudo tomou-se por base a legislatura vigente no ano de 2014. Assim, o estudo valeu-se de amostra não probabilística, intencional, constituída de atores que integram a constituição de sete conselhos, na legislatura vigente em 2014, conforme quadros 5 e 6.

Quadro 5 - Número de Integrantes dos Conselhos Componentes da Amostra.

Conselhos	Número de Integrantes
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CONEDCA).	18
Conselho Estadual de Assistência Social de Rondônia (CEAS/RO).	14
Conselho Estadual de Saúde.	24
Conselho Estadual de Educação.	18
Conselho Estadual de Política Ambiental.	18
Conselho Estadual de Entorpecentes de Rondônia (CONEN).	10
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural de Rondônia.	24
Total	126

Fonte: dados da pesquisa

Quadro 6 - Distribuição dos Representantes nos Conselhos Componentes da Amostra.

Conselhos	Número de Representantes			
	Estado - Governo		Sociedade Civil	
	Previsão Legal	Existente no Momento da Coleta	Previsão Legal	Existente no Momento da Coleta
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CONEDCA).	9	9	9	8
Conselho Estadual de Assistência Social de Rondônia (CEAS/RO).	7	6	7	6
Conselho Estadual de Saúde.	5	5	19	19
Conselho Estadual de Educação.	9	9	9	9
Conselho Estadual de Política Ambiental.	9	7	9	7
Conselho Estadual de Entorpecentes de Rondônia (CONEN).	9	9	1	1
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural de Rondônia.	14	15	10	12

Fonte: dados da pesquisa.

Apesar de não probabilística, a amostra apresenta boa representatividade por corresponder a 45,98% do total dos integrantes de Conselhos Gestores Ativos no Estado de Rondônia no período da pesquisa.

O processo de coleta de dados foi exaustivo e durou aproximadamente 120 dias, com a distribuição de 230 e retorno de 113 questionários, portanto, retorno de aproximadamente 50% dos questionários entregues.

3.5 Categorias de Análise e Indicadores

Para mapear e compreender a arquitetura dos arranjos participativos nos conselhos gestores do Estado de Rondônia, a partir dos objetivos específicos, estabeleceu-se categorias, definindo indicadores para cada uma das categorias relevantes para se alcançar os objetivos da pesquisa, conforme apresentado no quadro 7.

Quadro 7 - Categorias de Análise e Indicadores.

Objetivos Específicos	Categorias	Indicadores
Legitimidade da representação (3)	Critério de Indicação	. Escolha em Assembleia
		. Presidente do órgão ou entidade
		. Indicação governamental.
		. Indicação sindical.
Arquitetura e dinâmica participativa (2)	Estrutura Administrativa	. Diretoria/Conselho administrativo
		. Diretoria/Conselho Fiscal
		. Câmaras Técnicas
Relações de representação (4)	Consulta à Base	. Frequência
		. Razões da consulta
Perfil Participativo (1)	Critérios Deliberativos	. Convicções pessoais
		. Interesses do setor representado
		. Relevância social
Arquitetura e dinâmica participativa (2)	Influência da Atuação	. Implantação políticas públicas
		. Mobilização social
		. Percepção da sociedade civil
		. Benefícios sociais
Legitimidade da representação (3)	Composição social	. Diversidade na representação
		. Composição democrática
		. Capacidade inclusiva

Fonte: elaborado pela autora.

3.6 Instrumentos e Procedimentos de Coleta de Dados

Para consecução do objetivo da pesquisa foi necessário levantar dados sobre a constituição e funcionamento dos conselhos do Estado de Rondônia, dados sobre a arquitetura de suas constituições e a estrutura dos arranjos participativos dos mesmos, e para tanto, valendo-se do método misto, utilizou-se na coleta de dados, da estratégia de triangulação concomitante, nos termos de Creswell (2010), coletando tanto dados qualitativos como quantitativos concomitantemente. Foram utilizados, como instrumentos de coleta de dados de campo, o questionário de múltiplas escolhas e a entrevista guiada.

A coleta de dados iniciou-se com a identificação dos documentos a serem analisados referente aos conselhos pesquisados, sendo elegidos os atos constitutivos dos conselhos e a norma estabelecadora de seus regimentos internos.

Foram elaborados e protocolados nos conselhos, ofícios informando da realização da pesquisa, a necessidade de aplicação dos questionários e solicitando documentos e agendamento de entrevista com presidente. Foram também enviados ofícios ao governo do Estado e às secretarias estaduais às quais estão vinculados os conselhos em estudo.

As entrevistas semiestruturadas (FLICK, 2009), agendadas previamente com os presidentes, tiveram foco no conhecimento do entrevistado sobre a arquitetura do conselho em

estudo. Pela entrevista buscaram-se dados sobre a representatividade do conselho considerando a origem institucional e social de seus conselheiros; o conselho como espaço de participação social, de inclusão das minorias, de sua capacidade de articular e promover debates junto à sociedade e órgãos governamentais e de influenciar setores e definir políticas públicas. Sua realização observou os termos estabelecidos no plano de entrevista (apêndice A), sendo entrevistados todos os presidentes dos sete conselhos eleitos para a pesquisa. Os entrevistados responderam de forma espontânea aos questionamentos sendo as respostas confidenciais.

Considerando a população da pesquisa foi aplicado questionários aos conselheiros e aos representantes das instituições com assento nos conselhos (apêndices B e C). Os questionários foram entregues diretamente aos conselheiros e em alguns casos deixados na secretaria dos conselhos por orientação da presidência. Posteriormente, foi necessário encaminhar os mesmos questionários via e-mail, reencaminhar em forma impressa, e reencaminhar por e-mail, em alguns casos, mais de 4 vezes. O mesmo ocorreu com os questionários direcionados às Instituições com assento nos conselhos. O processo de coleta de dados foi exaustivo e durou aproximadamente 120 dias, com a distribuição de 230 e retorno de 113 questionários, portanto, retorno de aproximadamente 50% dos questionários entregues.

Quanto a sua estruturação, o questionário direcionado aos conselheiros é composto de 20 questões e o questionário destinado às Instituições com assento nos conselhos é composto de 14 questões. Ambos os instrumentos trazem 6 questões com escala tipo *Likert* para mensurar o nível de concordância dos participantes para com as afirmações do questionário. Foram utilizadas duas construções distintas de escala tipo *Likert*. A primeira construção utilizada em 5 questões que objetivava identificar os traços da arquitetura dos conselhos, os valores presentes nas deliberações e a legitimidade das representações, adotou a seguinte variação: “Muito Adequado, Adequado, Pouco Adequado, Inadequado e Muito Inadequado”. A segunda construção, utilizada em 1 questão visando confrontar pontos da legitimidade dessa representação, adotou a seguinte variação: “Sempre, Com Frequência, Às Vezes, Raramente e Nunca”.

Os instrumentos e as estratégias de coleta de dados foram definidos a partir dos objetivos pretendidos, nos termos apresentado no quadro 8.

Quadro 8 - Objetivos da Pesquisa, Instrumentos e Dados Coletados.

Instrumentos	Especificações	Objetivos da Pesquisa	Finalidade
Entrevistas	Semiestruturada	Compreender o perfil participativo dos integrantes dos conselhos estaduais.	Compreender os conselhos a partir da identificação do perfil dos participantes.
			Identificar as formas de relacionamento dos representantes com os representados, com a sociedade e com os atores governamentais.
			Identificar os benefícios e conquistas sociais a partir da atuação dos Conselhos.
		Identificar a arquitetura e a dinâmica participativa.	Compreender o cenário da participação social na constituição de políticas públicas.
			Compreender a capacidade de organizar e promover discussões sociais.
			Compreender a estrutura dos arranjos participativos nos conselhos gestores do Estado de Rondônia.
			Verificar a contribuição no estabelecimento de ações governamentais.
			Identificar relação de causalidade entre deliberações do conselho e implementação de políticas públicas.
			Compreender a capacidade de articular e influenciar esferas governamentais e sociais.
			Compreender a composição do conselho considerando a origem institucional e social dos conselheiros.
			Analisar o potencial inclusivo dos conselhos, considerando-os como espaço de participação social.
Questionários	Questões abertas e fechadas.	Identificar a arquitetura e a dinâmica participativa	Compreender o cenário da participação social na constituição de políticas públicas.
			Compreender os conselhos a partir da identificação do perfil dos participantes.
			Compreender a capacidade de organizar e promover discussões sociais.
			Compreender a capacidade de articular e influenciar esferas governamentais e sociais.
		Identificar como são estabelecidas as relações de representação nos Conselhos.	Analisar o potencial inclusivo dos conselhos.
			Analisar possíveis correlações a partir dos perfis identificados
			Analisar a legitimidade da representação em relação ao poder público e à sociedade.
			Compreender as relações, representados x representantes nos conselhos
Documentos	Atos constitutivos, Regimento Interno e ou Estatutos	Analisar a legitimidade da representação em relação ao poder público e à sociedade.	Identificar seguimentos sociais representados nos conselhos
			Identificar o caráter das atribuições dos conselhos.

Fonte: elaborado pela autora.

De forma preparatória foi realizado um estudo piloto junto ao Conselho Municipal de Educação, onde se aplicou os mesmos procedimentos metodológicos. Na mesma proposta deste estudo, o trabalho piloto partiu de análise documental, realização de entrevistas e aplicação de questionários. Identificada falta de objetividade quando da entrevista do trabalho piloto, elaborou-se um minucioso plano de entrevista buscando dar mais celeridade ao processo (Apêndice A). Quanto aos questionários também foram realizados ajustes buscando um alinhamento entre as questões formuladas aos conselheiros e às formuladas aos representantes das instituições, para que fosse possível o confronto das respostas. Outro ajuste de caráter metodológico que se fez necessário, a partir do teste, foi o agrupamento das questões tipo likert para possibilitar a formulação de um esclarecimento ao participante. O quadro 9 ilustra os aspectos do ajuste realizado no questionário, a partir da realização do pré-teste em 2013.

Quadro 9 - Ajustes do questionário a partir do teste piloto.

Variáveis	Questionário Piloto		Questionário Atual	
	Questionário ao Conselheiro	Questionário à Instituição	Questionário ao Conselheiro	Questionário à Instituição
Quantidade de questões	14	10	20	14
Questões tipo Likert	3	3	6	6
Questões socioeconômicas	1	0	5	0
Indicação do conselheiro	Não		Sim	Sim
Percepção do conselho	Não		Sim	Sim
Composição do conselho	Sim		Sim	Sim
Influências do conselho	Não		Sim	Sim
Princípios que norteiam a decisão	Sim	Sim	Sim	Sim
Consulta à base	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaborado pela autora.

3.7 Técnicas e Procedimentos para Organização e Análise de Dados

Para a organização dos dados, realizou-se, como primeira etapa, uma pré-análise buscando compor as primeiras impressões sobre o conteúdo dos documentos em estudo (documentos como portarias de nomeação de conselheiros, resoluções normatizadoras,

decretos de regulamentação, lei de criação, regimentos internos, material de divulgação, entre outros). Esta fase foi dedicada à definição e seleção de material relevante para a questão de pesquisa, descartando materiais e informações alheios ao objeto de estudo, desta forma selecionou-se para a análise as Leis de Criação dos Conselhos e os Regimentos Internos dos mesmos, desconsiderando os demais documentos recolhidos, como material de divulgação, termo de posse, entre outros.

Em sua segunda etapa realizou-se estudo mais detalhado dos documentos levantados, buscando identificar nos dispositivos legais a composição dos conselhos, a duração dos mandatos, a estrutura organizacional e as atribuições dos mesmos. Os dados foram, registrados inicialmente, por conselho, em quadro, para facilitar a visualização e sua interpretação. Os dados extraídos das normas de criação dos conselhos foram confrontados com os dados contidos nos regimentos internos para uma análise qualitativa.

Para as entrevistas realizadas com os presidentes dos conselhos, optou-se por enviar, previamente, por e-mail e também entregar de forma impressa na secretaria dos conselhos, as perguntas norteadoras, o que possibilitou aos presidentes um reconhecimento dos temas abordados. As entrevistas foram realizadas por meio de gravação de áudio; concluída a gravação, se procedia a oitiva das mesmas pelos entrevistados, etapa que não era completada por se sentirem satisfeitos logo nas primeiras perguntas. Nessa etapa os presidentes teciam comentários que foram anotados pela pesquisadora e considerados quando da análise e interpretação dos dados. Em seguida procedeu-se a transcrição das sete entrevistas realizadas com presidentes dos Conselhos em estudo. Pela transcrição das entrevistas iniciaram-se suas análises, pois este processo que implica em ouvir inúmeras vezes a gravação, permite a familiaridade com o conteúdo e sua compreensão. Durante o processo de coleta de dados tanto na realização da entrevista quanto na aplicação do questionário a pesquisadora realizou anotações que também subsidiaram as análises. O processo de análise se desenvolveu a partir de uma categorização do conteúdo buscando interpretar e buscar o significado do mesmo. As categorias foram estabelecidas a partir dos objetivos específicos da pesquisa ficando assim constituídas:

Categoria 1: Estrutura Organizacional, Composição e Caracterização dos Conselhos;

Categoria 2: Critério de Indicação de Conselheiros;

Categoria 3: Consulta aos Representados;

Categoria 4: Critérios para tomada de decisão;

Categoria 5: Influência dos Conselhos nas Políticas Públicas;

Categoria 6: Composição Social dos Conselhos.

Buscando identificar a preocupação sociopolítica dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, procurou-se analisar o conteúdo presente nas entrevistas e na legislação estudada, utilizando o Software Nvivo10, programa orientado para a análise de dados qualitativos. Por meio do assistente de consulta do programa que entre outras funções auxilia na localização de frequência de palavras, a partir das fontes internas, selecionou-se em primeiro momento, a pasta contendo as legislações dos conselhos pesquisados, e em segundo momento, a pasta de entrevistas, selecionando para exibir os 500 termos mais frequentes desde que compostos por cinco ou mais letras, realizando agrupamento que incluam sinônimos, buscando assim, compor um universo significativo. Da análise de 21 documentos (legislação) e da análise de 7 entrevistas, o instrumento gerou um relatório contendo a contagem das palavras mais frequentes no texto, segundo critério especificado. Diante da inviabilidade de demonstração gráfica pelos recursos “nuvens de palavras”, “mapa de árvore” e “análise de cluster” do instrumento Nvivo10, exportou-se a lista para o Excel, excluindo os termos que não traziam contribuição ao estudo.

Aos conselheiros e aos representantes das instituições com assento junto ao conselho foram aplicados questionários específicos contendo questões de múltiplas escolhas e tipo likert. Os questionários também receberam tratamento sendo agrupados em duas categorias: representantes e representados; em seguida foram trabalhados no SPSS 20 e validados pelo teste de confiabilidade “Alfa de Cronbach”. Os dados extraídos dos questionários foram sistematizados a partir do software MS Excel o que permitiu gerar informações gráficas e diagramas com dados estatísticos. Com esta organização, constituiu-se o *corpus* da pesquisa.

A partir da exploração dos dados por meio das técnicas de estatística descritiva, foram realizadas as seguintes análises destacadas a seguir.

Valendo-se das técnicas de estatística descritiva e visando comparar as respostas dos conselheiros com as respostas dos representantes das instituições, foram realizados testes não paramétricos. As técnicas da Estatística Não-Paramétrica são, particularmente, adaptáveis aos dados das ciências do comportamento. A aplicação dessas técnicas não exige suposições quanto à distribuição da variável populacional. Os testes não paramétricos são extremamente interessantes para análises de dados qualitativos. Na Estatística Paramétrica, para aplicação de teste como o “t” de *Student*, a variável em análise precisa ser numérica. Como o próprio nome sugere, a Estatística Não-Paramétrica independe dos parâmetros populacionais e de suas respectivas estimativas.

O Teste de *Mann-Whitney* (ou teste M-W-W) é usado para testar se duas amostras independentes foram retiradas de populações com médias iguais. Esse teste é, portanto, uma

alternativa para o teste “t” para amostras independentes quando a amostra for pequena e/ou as pressuposições, exigidas pelo teste “t”, estiverem seriamente comprometidas. A única exigência do teste de Mann-Whitney é a de que as observações sejam medidas em escala ordinal ou numérica. Neste estudo foi realizado o teste não paramétrico de *Mann-Whitney* para os quesitos das questões comuns submetidas aos dois grupos, cuja suposição é de que as amostras independentes e aleatórias. A hipótese de teste é a de que as medidas feitas no par (nos dois grupos) são iguais.

Para verificar a existência de relação entre características dos conselheiros e os posicionamentos obtidos a partir das respostas aos quesitos contidos no instrumento de pesquisa foi realizada a análise de correlação, que indica a força e a direção do relacionamento linear entre duas variáveis. A medida do grau e da direção da correlação - se positiva ou negativa - é expressa pelo coeficiente de correlação de Pearson que assume valores entre -1 e 1: 1 significa uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis; -1 significa uma correlação negativa perfeita entre as duas variáveis; 0 (zero) significa que há correlação linear entre as variáveis. Geralmente, considera-se correlação fraca para coeficientes entre 0,10 até 0,30, moderada entre 0,40 até 0,6 e forte 0,70 até 1.

Análise de agrupamentos (*cluster analysis*) é a classificação de elementos em diferentes grupos, cada um dos quais deve conter os semelhantes, segundo determinados critérios. Nesta pesquisa foi realizada para verificar se havia algum agrupamento característico dos conselheiros a partir das respostas aos quesitos do instrumento.

Foi também realizada análise fatorial, pelo método “Análise de Componentes Principais”, visando subsidiar aprimoramento do instrumento em pesquisas futuras sobre o tema. Análise fatorial é uma técnica para se reduzir o número de variáveis de uma base de dados, gerando um número menor de novas variáveis latentes, não observadas, chamada de fatores. A redução a um número menor de variáveis ou fatores, dimensões ou componentes, frequentemente possibilita identificar subgrupos de questões que avaliam uma mesma questão.

3.8 Informações sobre Validade e Confiabilidade

Nos termos de Creswell (2010), predomina o entendimento de que a validade é a verificação dos resultados obtidos em pesquisa, como confiáveis. Como sugere Creswell, buscou-se documentar, o máximo possível, os procedimentos adotados na pesquisa gerando

documentos de controle, de registros de entrega e devolução de documentos em formato impresso e virtual. Os dados foram descritos de forma minuciosa e em sua análise e interpretação buscou-se a confrontação entre o estabelecido em norma, o dito em entrevista e o identificado nas respostas aos questionários.

Quanto aos dados extraídos dos questionários aplicados aos conselheiros e aos representantes das Instituições com assento nos Conselhos Gestores do Estado de Rondônia, objetivando verificar sua adequação para a análise pretendida foi realizado o teste de confiabilidade conhecido como Alfa de Cronbach, conforme demonstrado nos quadros 10 e 11 respectivamente, extraídos do programa utilizado.

O coeficiente Alfa de Cronbach é uma forma de se estimar a confiabilidade de um questionário, medindo a correlação entre as respostas deste instrumento por meio de análise do perfil das respostas obtidas. Trata-se, portanto, de uma correlação média entre as questões do instrumento de pesquisa (HORA; MONTEIRO; ARICA, 2010).

Quadro 10 - Estatísticas de Confiabilidade – Questionários com Representantes das Instituições.

Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach com base em itens padronizados	Número de itens
0,894	0,897	31

Fonte: dados da pesquisa (SPSS 2.0)

Quadro 11 - Estatísticas de Confiabilidade – Questionários com Conselheiros.

Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach com base em itens padronizados	Número de itens
0,853	0,854	31

Fonte: dados da pesquisa (SPSS 2.0)

O teste do Alfa de Cronbach é considerado satisfatório quanto mais próximo de 1 (um) forem seus resultados, sendo o mínimo “aceitável” 0,7 podendo ser 0,6 em pesquisas exploratórias (HAIR, *et al.*, 2005).

3.9 Limitações da Pesquisa

A incipiente cultura de se debater em fóruns sociais, locais ou regionais, questões relativas à participação social na constituição de políticas públicas, aliado a inexistência de prática participativa e do próprio interesse na participação, tanto por parte do governo como por parte da sociedade, faz com que o estudo seja árido e com limitações. A falta de cultura participativa reflete no parco material de pesquisa e na própria mentalidade do povo que evita se envolver em pesquisas e estudos como este, dificultando, sobre maneira, o processo de coleta de dados ocasionando uma limitação literária e operacional. Os próprios conselheiros, apesar de presumida consciência, ofereceram resistência à participação da pesquisa.

Considera-se a possibilidade de ter havido alguma inadequação na formulação das questões norteadoras da entrevista, visto que alguns entrevistados tiveram dificuldades de compreensão de algumas questões. No mesmo sentido, os questionários precisam ser aprimorados para futuras pesquisas, pois se demonstrou bastante complexo para alguns participantes, e extenso para outros, exigindo da pesquisadora, o acompanhamento e o assessoramento em seus preenchimentos.

Sua incompletude também se apresenta como fator limitador, visto que, neste estudo, não foram contemplados aspectos relevantes como a eficácia dos Conselhos Gestores do Estado de Rondônia. Não se discutiu a constituição originária da sociedade civil, aceitando o estabelecido em lei; não se aprofundou no critério de escolha dentro das instituições com assento nos conselhos e tão pouco se analisou o grau de participação dos conselheiros a partir das atas e dos processos de votação.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este estudo é sobre os conselhos gestores de políticas públicas do Estado de Rondônia, órgãos vinculados ao Poder Executivo, compreendidos como espaços públicos de participação social na constituição de políticas públicas, definição de agenda política e controle nas ações governamentais. Realizado em uma abordagem mista, segundo a perspectiva de Creswell (2010), este estudo objetivou compreender a arquitetura dos arranjos participativos nos conselhos gestores do Estado de Rondônia. O estudo foi realizado a partir da percepção dos atores sociais envolvidos diretamente, ou seja, representantes e representados, estes, por meio de autoridade competente.

4.1 Estrutura Organizacional, Composição e Caracterização dos Conselhos.

A partir da análise documental pode-se verificar que os conselhos em estudo adotam uma estrutura organizacional básica similar, com presidência, secretaria geral ou executiva, conselho pleno/plenário, câmaras técnicas/comissões, variando apenas a terminologia de alguns cargos/funções, mas com atribuições similares. Alguns conselhos, por suas especificidades inserem uma ou outra função que não consta em outros. Um conselho gestor deve ser criado por lei e, via de regra, sua estrutura organizacional e sua composição são definidas por ela. Contudo, no caso de Rondônia, o Conselho Estadual de Educação, foi instituído pelo Decreto n. 11 de 31 de dezembro de 1981.

Os Conselhos Estaduais de Assistência Social e de Desenvolvimento Rural Sustentável foram criados por Lei Complementar Estadual e os demais por Lei Ordinária. O Conselho Estadual de Assistência Social tem sua composição estabelecida por Decreto e não por lei como os demais conselhos estudados. Constatou-se, que as leis de criação dos conselhos definem a composição ou critérios de composição dos conselhos, deixando os critérios de eleição de presidente para o regimento interno. De forma excepcional, os conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável e de Políticas Públicas Ambiental, em legislação pertinente, estabelecem que seus presidentes sejam o próprio Secretário de Estado da pasta, não prevendo, portanto, eleições para esses cargos.

Quanto à composição dos conselhos, por determinação legal, os mesmos devem ser paritários, ou seja, compostos pelo mesmo número de representante governamental e da sociedade civil, procurando manter, assim, a equidade nas discussões e deliberações. A teoria

compreende a paridade como elemento capaz de definir os conselhos como “parte” do Estado, pois alia aos membros não governamentais, membros governamentais que juntos, em sessões plenárias, deliberam em nome dos conselhos (CARNEIRO, 2006). Porém, segundo Sardinha, (2009), paridade numérica não significa paridade política, pois outros fatores influenciam nas discussões e deliberações, como a origem dos conselheiros, tempo de exercício, número de mandatos e experiência em outros conselhos. Para que houvesse paridade política seria recomendado a realização de investimentos especialmente na capacitação dos conselheiros oriundos da sociedade civil. O Conselho Estadual de Saúde de Rondônia, seguindo a prática nacional, adota uma composição tripartite que contempla governo, prestadores de serviços e profissionais da saúde e assim deixa de ser paritário.

A legislação que institui ou regulamenta o funcionamento dos conselhos gestores nem sempre é clara, quanto às suas atribuições. Na análise documental foi possível identificar o caráter consultivo, normativo e deliberativo de todos os conselhos. Como conselhos de políticas públicas, seu caráter normativo é preponderante o que pode resultar em uma presença mais constante e incisiva do Estado para conseguir deliberações que lhe sejam favoráveis. O caráter deliberativo dos conselhos gestores é preconizado, em nível de legislação federal, porém, via de regra apenas o caráter consultivo dos conselhos é recepcionado pelos órgãos oficiais (GOHN, 1990). Na pesquisa foram identificados outros papéis dos conselhos gestores, como: controlador, recursal, fiscalizador, resolutivo e articulador, sendo, portanto, estas as esferas de atuação dos conselhos em estudo. De forma específica, o Conselho Estadual de Educação assume, mesmo que não previstas em suas normas, as funções propositiva, mobilizadora e mediadora seguindo orientação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e do próprio Ministério da Educação (MEC) por meio de seu Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), o que se constata pelo recorte da entrevista de sua presidente, para quem,

O Conselho de Educação de Rondônia, por integrar o Fórum Nacional de Educação tem seguido a tendência nacional de atuar como mobilizador social, propondo e articulando discussões sobre temas essenciais da educação. O conselho ainda tem proposto mediar o diálogo entre o governo e a sociedade em uma forma de tutela do sistema educacional [...]. (Presidente do Conselho Estadual de Educação).

Pelo quadro 12 são apresentadas a natureza e competências dos conselhos pesquisados para uma compreensão de suas características.

Quadro 12 – Natureza e Competências dos Conselhos Estudados.

Conselhos	Natureza/Atribuições	Competências/Finalidade
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CONEDCA).	Deliberativo, normatizador e controlador.	Formular a Política Estadual dos Direitos da Criança do Adolescente – política de atendimento, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.
Conselho Estadual de Assistência Social de Rondônia (CEAS/RO).	Deliberativo e permanente, normatizador.	Aprovar Política Estadual de Assistência Social. Assegurar assistência à família, a maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.
Conselho Estadual de Saúde.	Deliberativo e permanente. Consultivo, normatizador, recursal e fiscal.	Aprovar o Plano Estadual de Saúde.
Conselho Estadual de Educação.	Deliberativo, consultivo, normatizador, mobilização social, fiscalizador propositivo, mobilizador e mediador.	Institucionalizar o Sistema Educacional do Estado de Rondônia.
Conselho Estadual de Política Ambiental.	Deliberativo, normatizador e recursal.	Formular e acompanhar as diretrizes da Política Estadual de Desenvolvimento Ambiental. Assessorar o Governo do Estado na formulação da política de desenvolvimento sustentável e das diretrizes governamentais para o meio ambiente.
Conselho Estadual de Entorpecentes de Rondônia (CONEN).	Deliberativo, consultivo, normativo.	Formular, propor, aprovar e controlar a Política Estadual sobre drogas.
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural de Rondônia.	Deliberativo, mobilizador e articulador.	Elaborar e aprovar o Plano Estadual de Desenvolvimento Rural. Aprovar os Planos Municipais e Regionais de Desenvolvimento Sustentável.

Fonte: dados da pesquisa.

Os Conselhos Gestores são, por princípio, permanentes e normatizadores, contudo, nem toda lei de criação ou regimento interno dos conselhos estudados trazem esta previsão, mesmo atuando de forma permanente e normatizadora, alguns conselhos não tem previsão legal de sua natureza.

Quanto à periodicidade das reuniões, identificou-se um conselho com reunião semanal, dois conselhos com reuniões quinzenais e quatro conselhos com reuniões mensais. Neste estudo foram consideradas apenas as reuniões plenárias, com capacidade de deliberação, não computando as reuniões de câmaras.

Pelo estudo foi possível conhecer o perfil dos conselheiros que são, com ligeira predominância do sexo masculino e na faixa etária de 51 a 60 anos; dentro os pesquisados apenas um conselheiro tem de 21 a 30 anos e apenas oito até 40 anos, demonstrando a predominância de pessoas de maior faixa etária o que poderia significar maior experiência. Quanto à cor, os conselheiros se declararam, em sua maioria (54,3%) “pardos” seguidos de pela cor branca (39,1%). Em uma região de fortes traços indígenas, com 20,82% da área do

Estado definida como terras indígenas, com 42 etnias registradas em seu território, apenas um conselheiro se declarou indígena e entre os pesquisados apenas dois se declararam negros, levando-se a inferir que a capacidade inclusiva dos conselhos é pequena, pelo menos quanto a este aspecto. Quanto à renda familiar a maioria (67,39%) declarou possuir renda superior a R\$ 4.271,59, sendo, portanto, os conselheiros, considerados pertencentes à classe C, segundo classificação do IBGE (2010).

Quanto ao grau de escolaridade, constatou-se um perfil altamente escolarizado dos pesquisados, apenas 8 conselheiros não possuem o curso superior completo, predominando os que possuem especialização; 5 possuem pós-graduação stricto sensu, sendo um doutor e quatro mestres. Segundos dados do IBGE (2010) a população brasileira possui uma escolaridade média de 7,1 anos de estudo, o que contrasta com o perfil dos conselheiros de Rondônia. Esses dados merecem reflexão, pois em uma sociedade onde o grau de escolaridade mais elevado é privilégio de uma minoria, em um espaço tido como representativo como os conselhos predomina a presença de pessoas com curso superior completo e especialização. Em uma perspectiva participativa não caberia restrição como a escolaridade. A escolaridade e especialização dos conselheiros permite questionar se os conselhos não estão sendo espaços de expertises. Ainda quanto ao perfil dos conselheiros, constatou-se que 54,35% dos conselheiros possuem vínculo empregatício com o Estado, sendo que destes, 96% ingressaram ao serviço público por meio de concurso. O número significativo de servidores público exercendo a função de conselheiro pode dar uma certa vantagem à administração pública nas discussões e deliberações do conselho.

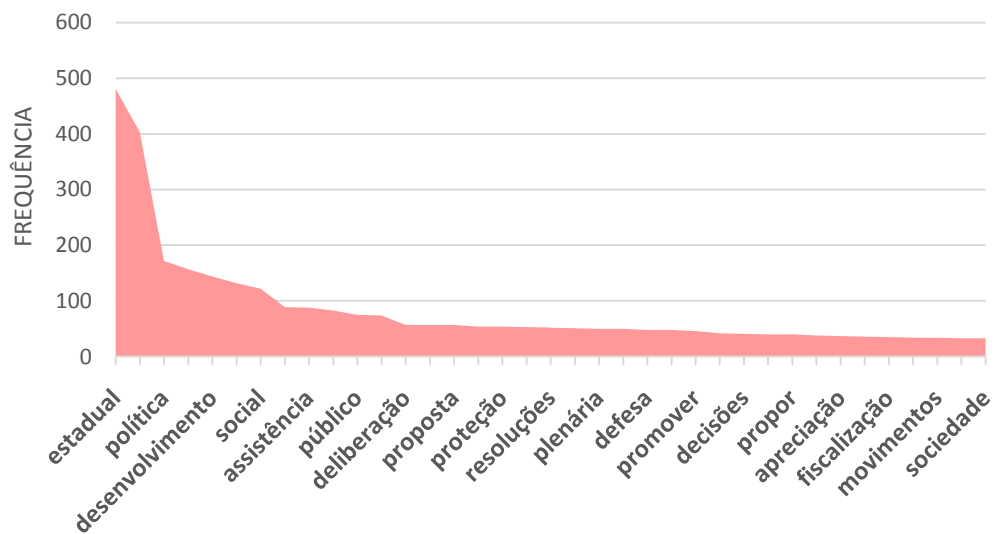
Quanto à duração do mandato dos conselheiros constatou-se que os mesmos variam de 2 a 6 anos. Apenas o Conselho de Educação prevê duração de mandatos diferentes conforme a origem do conselheiro, sendo os mandatos de, no mínimo, 2 (dois) anos e, no máximo 4 (quatro) anos, para os conselheiros apresentados por entidades e mandatos de, no mínimo, 4 (quatro) anos e no máximo 6 (seis) anos, para os conselheiros apresentados pelo poder executivo, conforme dispõe os parágrafos 1º e 2º do Regimento Interno do conselho.

Tendo como preocupação central a participação social nos conselhos gestores de políticas públicas de Rondônia, esta pesquisa tem o aspecto sociopolítico como ênfase. Para a compreensão da composição e caracterização dos conselhos buscou-se, inicialmente identificar e confirmar essa preocupação social (definida aqui como a unidade de análise), tanto nos discursos das entrevistas como nos documentos estudados, por meio da verificação dos termos mais frequentes no texto. Nessa verificação os termos mais frequentes, foram classificados em duas categorias: governamental e social. A frequência em uma ou outra

categoria pode demonstrar onde se concentra a preocupação dos atores sociais envolvidos, informação confirmada parcialmente a partir da exploração do contexto da mensagem e do ambiente.

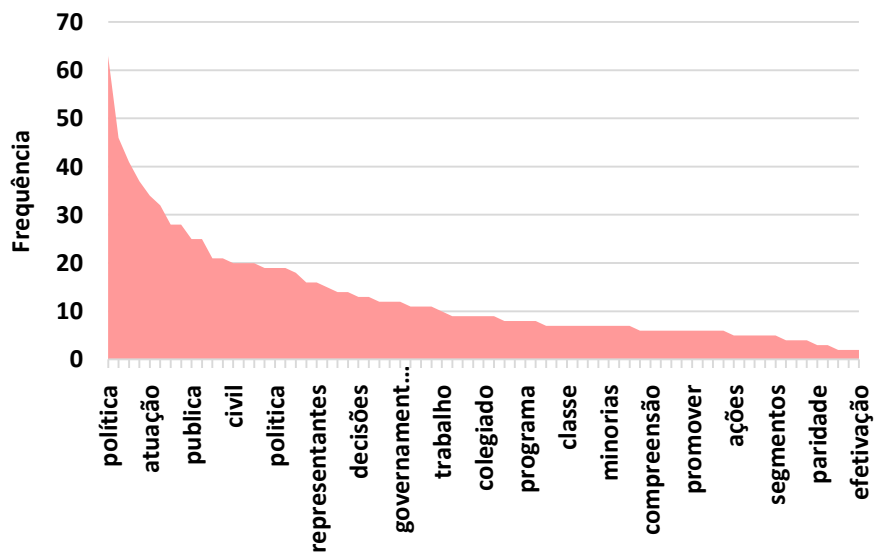
O resultado da verificação de frequência de palavras junto às entrevistas gerou o gráfico 1 e junto à legislação gerou o gráfico 2.

Gráfico 1 - Frequência de Palavras – Legislação.



Fonte: dados da pesquisa.

Gráfico 2 - Frequência de Palavras – Entrevistas.



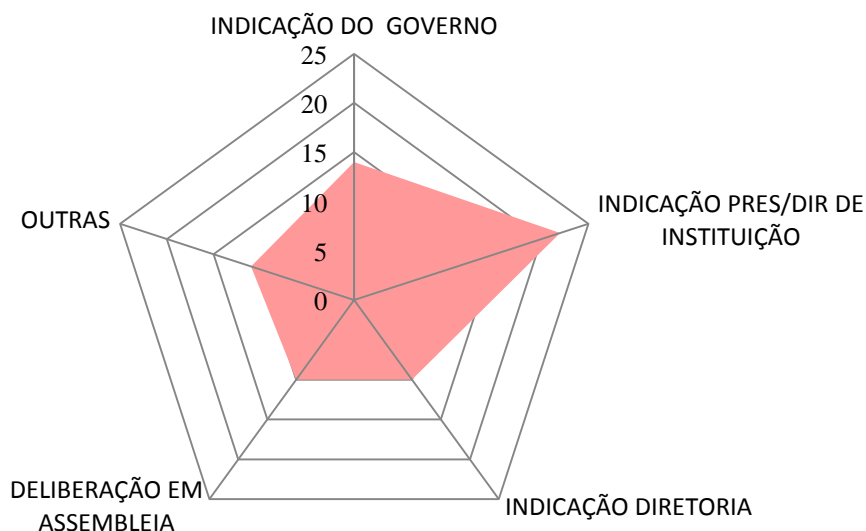
Fonte: dados da pesquisa.

Desconsiderando a palavra “conselho” que naturalmente tem uma frequência elevada, especialmente na análise documental, pois as normas estudadas dispõem sobre a constituição e funcionamento dos mesmos, constatou-se, no estudo das normas, a alta frequência de palavras como “estadual”, “Estado”, “política” e “representante”, o que pode caracterizar uma prevalência governamental, uma preocupação com a formalidade e a burocracia estatal. Na análise das entrevistas a maior frequência é para as palavras “política”, “sociedade”, “participação” e “Estado”, podendo significar um equilíbrio entre Estado e Sociedade, entre a preocupação com questões sociais e questões de estrutura organizacional em nível de gestão pública. A preocupação social que é o cerne dos conselhos gestores e tema da unidade de análise, não se confirma pela verificação da frequência das palavras.

4.2 Critério de Indicação de Conselheiros

Conhecer os critérios de indicação de conselheiros nos permite começar a compreender a arquitetura, as relações de representação e a legitimidade desses conselhos. Atendendo ao disposto nas normas pertinentes e observando o princípio da paridade, os integrantes dos conselhos são nomeados pelo chefe do executivo a partir da indicação de seus segmentos. Em entrevista os presidentes dos conselhos mencionam as normas constitutivas, como meio para se assegurar a paridade na composição. Em exceção a esta paridade o Conselho de Saúde, apresenta composição tripartite, que segundo seu presidente é uma conquista para a sociedade, pois, “[...] está na lei 50% da entidade de usuário da sociedade civil, dos usuários do sistema de saúde, os outros 25% é dos profissionais de saúde e os outros 25% eles dividem entre o gestor e o prestador de serviço, então se você juntar o usuário e o trabalhador somos 75%, isso no ponto de vista da institucionalidade foi uma conquista [...]”. Para a indicação do representante prevalece o critério da discricionariedade do agente competente (presidente ou diretoria), sendo a deliberação em assembleia, apenas uma exceção entre os conselhos estudados. O gráfico 3 contém os dados referentes a estas formas de indicação, e considerando o baixo número de indicação a partir de deliberação em assembleia recomenda-se um maior estudo sobre a legitimidade da representação.

Gráfico 3 - Forma de Indicação do Representante desta Instituição Junto ao Conselho – Instituição.



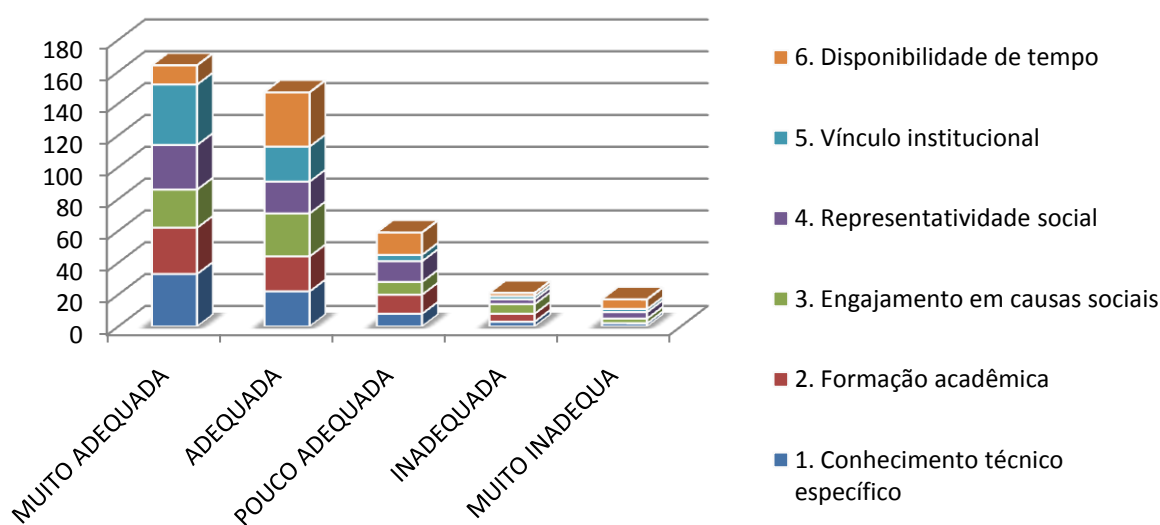
Fonte: dados da pesquisa.

Uma das dificuldades de participação, apontada pelos presidentes dos conselhos, é a disponibilidade de pessoas aptas para esta representação, pois o conselho exige comprometimento e disponibilidade de tempo. A falta de interesse de novos candidatos e os interesses pessoais ou interesses políticos institucionais levam a uma reiterada indicação dos mesmos representantes, aspecto que poderia ser alterado se a deliberação em assembleia fosse ampliada, o que exigiria uma mudança de mentalidade. Essa falta de interesse pode espelhar um desinteresse social para com as questões políticas e sociais. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente se utiliza de um fórum com chamada estadual para eleger seus representantes, o que poderia ser um método bem democrático, contudo, é preciso que as instituições manifestem interesse e se inscrevam no fórum indicando seus representantes e nesta fase, a escolha desses representantes fica nas mãos do presidente ou diretoria, quando não, o próprio interessado mobiliza a instituição se auto proclamando representante, por falta de interesse de outros candidatos e da própria instituição. Como não há definição legal de quais instituições têm direito a um assento no conselho, cabe a cada instituição decidir se quer ou não disputar vagas no conselho. Algumas instituições de relevância social decidem não se envolver, portanto, deliberadamente não participam desse processo de eleição, denotando uma

certa “acomodação” social, é o que se pode constatar com as pequenas notas realizadas quando da coleta dos dados.

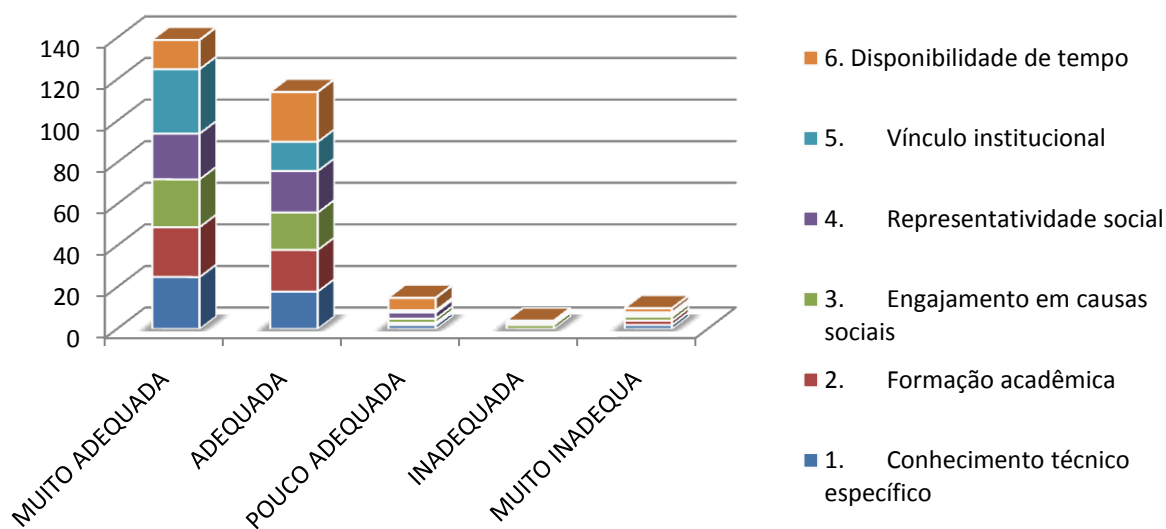
Quanto ao critério utilizado para a indicação de conselheiros, tanto sob a óptica das instituições, quanto dos conselheiros, considerou-se o vínculo institucional como o mais adequado, coincidindo também o entendimento de que a disponibilidade de tempo tem menor relevância, como se observa nos gráficos 4 e 5.

Gráfico 4 - Critério Normalmente Utilizado por esta Instituição para Indicação de Conselheiro – Instituição



Fonte: dados da pesquisa.

Gráfico 5- Critério Normalmente Utilizado por esta Instituição para Indicação de Conselheiro – Conselheiros



Fonte: dados da pesquisa.

Indicadores como conhecimento técnico e formação acadêmica, apesar de permanecerem na média tiveram uma ligeira preferência nos dois segmentos estudados. Apesar da relevância desses indicadores é preciso lembrar que os conselhos gestores são considerados “espaço participativo” e não instituição de experts.

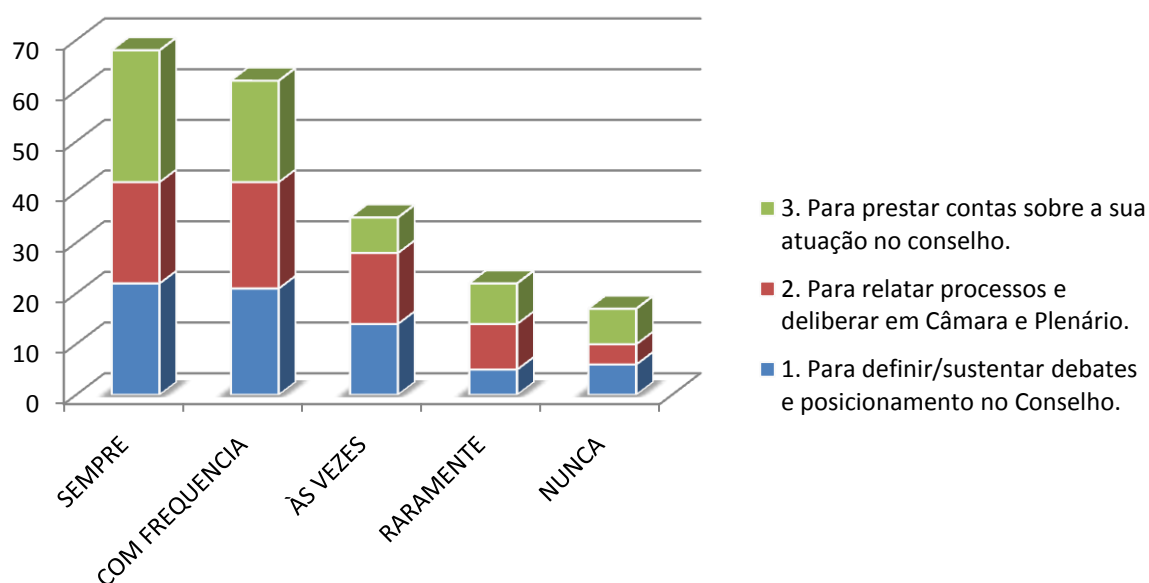
4.3 Consulta aos Representados

A legislação analisada não traz nenhum parâmetro para relação entre representantes e representados, portanto, não há normatização quanto à obrigatoriedade ou periodicidade dessa inter-relação. Os presidentes dos conselhos questionam a efetividade desse diálogo que reconhecem como relevante para o processo de representatividade. A presidente do Conselho dos Direitos das Crianças e Adolescentes afirma que algumas instituições são mais presentes e participativas, demonstrando uma boa relação com seu representante, outras instituições são mais ausentes, talvez por seus representantes não darem retorno, pois alguns não são comprometidos, alguns vêm “empurrados”, para ela “são poucos os que dão retorno”. O presidente do Conselho de Saúde assim se manifesta, “[...] estou no quarto mandato e o que eu percebi e percebo até agora, é que os conselheiros não trazem as demandas de suas instituições, indicam os conselheiros e esquecem eles, eu acho que é uma falha da instituição que o indica, não acompanham os trabalhos de seus conselheiros [...]”. Os presidentes dos

conselhos de Política Ambiental e de Desenvolvimento Rural Sustentável têm uma perspectiva mais positiva sobre o assunto; contudo, esses dois conselhos são compostos por diversas secretarias de Estado e que há uma obrigatoriedade de o próprio secretário de Estado participar desses conselhos, o representante é o próprio titular da pasta para quem se prestaria contas. Sobre esta questão a presidente do Conselho de Educação destaca que os conselheiros são indicados por suas instituições, contudo, ao tomarem posse devem representar e defender os interesses da educação e não mais os interesses de suas instituições de origem.

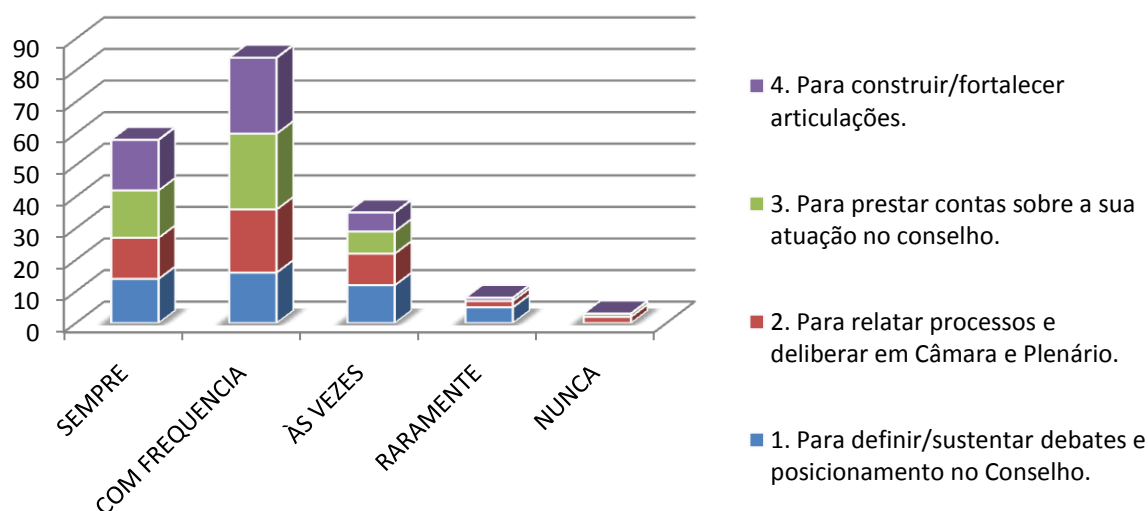
Sobre a frequência com que os representantes consultam a instituição de origem para deliberações no conselho, contatou-se uma divergência entre o entendimento dos conselheiros e o das instituições. Um maior número de instituições do que de conselheiros entendem que raramente ou nunca voltam as suas instituições de origem, quer para se orientar, quer para prestar contas. Os conselheiros afirmam que voltam com frequência as suas instituições de origem para prestar contas, sendo nesse indicador e critério, sua maior pontuação, contudo, registra-se nesse mesmo indicador e critério a menor pontuação das instituições. As divergências apontadas nos gráficos 6 e 7 podem significar um distanciamento entre instituições e conselheiros, fator que pode contribuir para compreensão do perfil participativo, que difere do desejado, e da qualidade da representatividade, que pode ficar comprometida com esse distanciamento.

Gráfico 6 - Frequência com que os Representantes Consultam a Instituição de Origem, para Deliberações no Conselho – Instituição.



Fonte: dados da pesquisa.

Gráfico 7 - Frequência com que os Representantes Consultam a Instituição de Origem, para Deliberações no Conselho – Conselheiros.

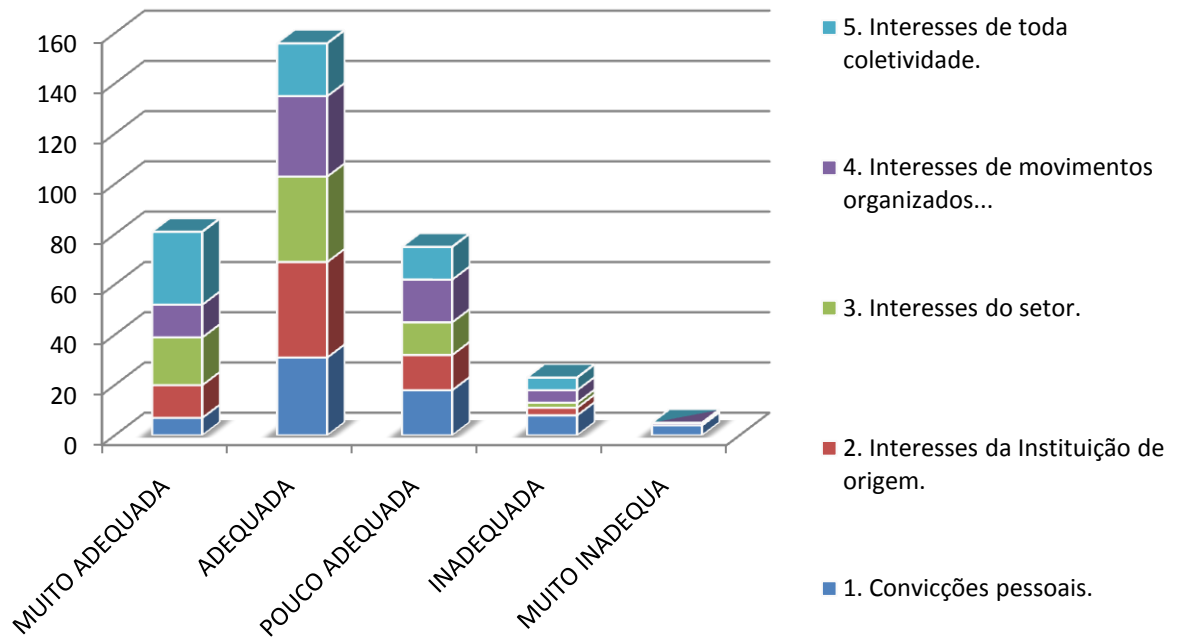


Fonte: dados da pesquisa.

4.4 Critérios para tomada de decisão

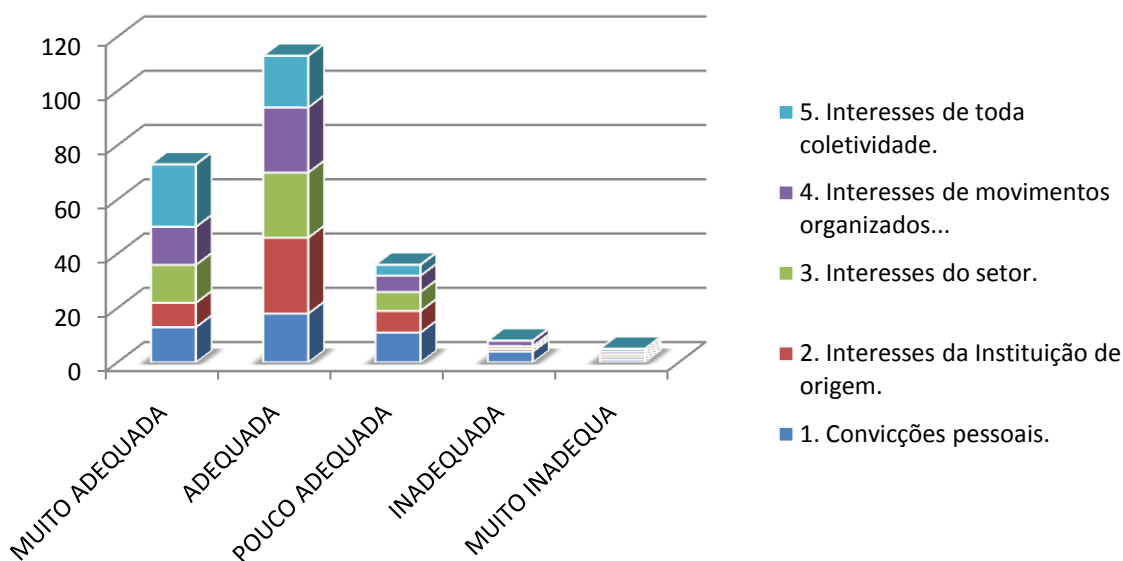
O interesse da Instituição de origem foi o indicador mais apontado como norteador das votações, tanto pelos conselheiros como pelas Instituições, como se observa nos gráficos 8 e 9. O critério predominante (quatro quesitos) nas respostas dos conselheiros e instituições foi o “adequado”, e apenas o interesse da coletividade se destaca com maior relevância no critério “muito adequado”, contudo, quando se analisa pelo teste não paramétrico de *Mann-Whitney* constata-se que há divergência da média entre as respostas dos conselheiros e Instituições para esse quesito. As convicções pessoais, ao contrário do que se imaginava, ganham uma relevância menor, na tomada de decisão, tanto na compreensão dos conselheiros quanto das instituições representadas.

Gráfico 8 - Princípios que Norteiam as Decisões do Representante, na Análise de Processo e nas Votações do Conselho – Instituição.



Fonte: dados da pesquisa.

Gráfico 9 - Princípios que Norteiam as Decisões do Representante, na Análise de Processo e nas Votações do Conselho – Conselheiros.



Fonte: dados da pesquisa.

4.5 Influência dos Conselhos nas Políticas Públicas

Compreender a influência dos conselhos por suas atuações contribui para identificação da dinâmica participativa dos mesmos, especialmente considerados, ou não, como espaço de participação social e espaço de inclusão das minorias. Para o presidente do Conselho de Políticas sobre Drogas, não seria o conselho, um espaço de participação social ou de inclusão de minorias, em virtude da especificidade da atuação do conselho, contudo, a participação da OAB e do Ministério Público representa a sociedade e zelando pela democracia. A presidente do Conselho de Política Ambiental destaca que não só compreende estes espaços como de participação social e de inclusão de minorias, como providenciou para que essa participação efetivamente ocorresse; nos termos da presidente, “[...] criamos as câmaras técnicas de apoio ao conselho, ampliando essa participação, já que não cabia tudo dentro do conselho, ampliamos a participação nas câmaras técnica, criamos 5 câmaras técnicas [...] o grande ganho nessa participação é que as câmaras técnicas, cada uma é composta por 5 membros, onde apenas o presidente do câmara técnica é membro do conselho.”. Segundo a presidente os demais integrantes são oriundos da sociedade, sem vínculo com o conselho; com esta estratégia se ampliou a participação social e a possibilidade de inclusão. É importante lembrar que o Conselho Estadual de Política Ambiental é um dos dois conselhos onde o presidente é,

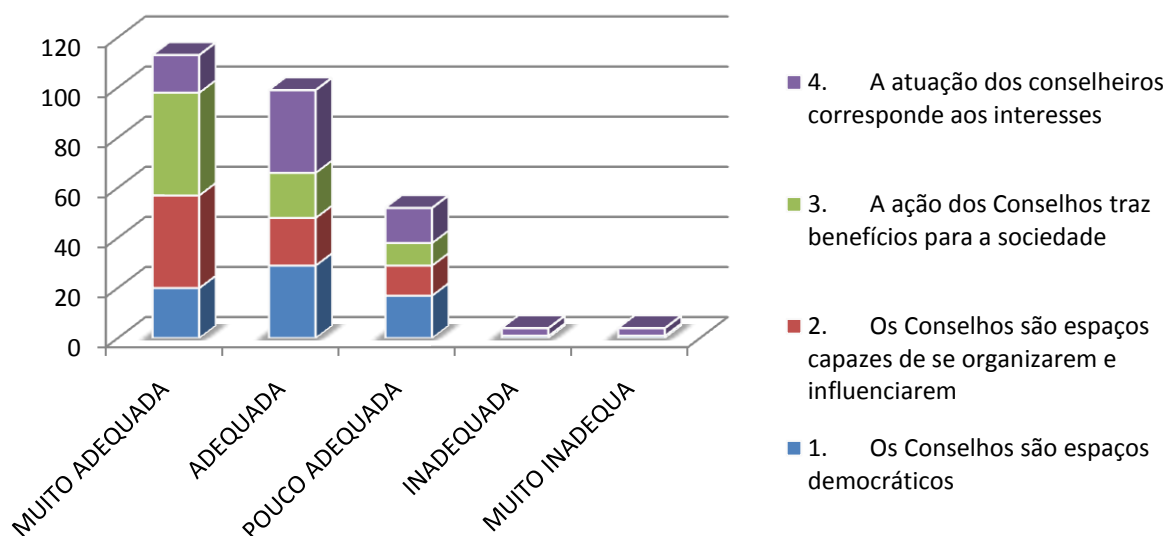
obrigatoriamente, o próprio Secretário de Estado, portanto, é preciso compreender aqui, se essa deliberação é enquanto presidente do conselho, ou enquanto secretário de Estado, visto que na análise documental, verificou-se a necessidade de lei para determinar a composição de conselho. Também o presidente do Conselho de Estado da Saúde não o vê como espaço inclusivo, pois, em seus termos, o governo quer um conselho intelectual, e a lei orgânica da saúde (lei 8.148/90) também contribui para isso. Para este presidente, “[...] é preciso que o governo veja com outro viés, outro olhar para a participação social, não pode pegar apenas um seguimento da sociedade civil e dizer que sociedade está inserida no processo [...]”.

Considerando os conselhos enquanto fórum capaz de organizar e discutir questões relevantes, promover articulações e influenciar diferentes esferas governamentais e sociais, os presidentes afirmam que os mesmos têm inovado com reuniões itinerantes como forma de promover o diálogo social sobre as questões relevantes. O Conselho de Assistência Social, por exemplo, tem promovido reuniões na sede da Federação dos Portadores de Deficiência de Rondônia (FEDER), da Associação Pestalozzi de Porto Velho, etc. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente tem promovido discussões de questões relevantes, como ocorreu na proposta do governo federal para a redução da idade penal, nessa oportunidade, os conselhos, em nível nacional, mobilizaram a sociedade contra o abusivo projeto de lei. Sobre influenciar as esferas governamentais, mesmo buscando cumprir esse papel, todos são unânimes em dizer da dificuldade para a sua efetivação. O Conselho de Políticas sobre Drogas realiza fóruns com todos os seguimentos sociais inclusive “[...] os movimentos sociais de mulheres e de índios [...] porque a droga não atua só na sociedade, hoje temos tribos indígenas aqui, que se tornaram grandes dependentes químicos, principalmente no álcool [...]”, para o presidente a participação nesses fóruns permite-lhes colher subsídios para elaboração do Plano Estadual de Políticas sobre Drogas. O presidente destaca ainda, que a articulação com órgãos governamentais é a principal função de seu conselho, para traçar uma política sobre drogas, pois precisa articular com as instituições de ensino com a Secretaria de Estado da Educação, com a Polícia Militar, com a Assistência Social etc. A presidente do Conselho Ambiental ressalta que o conselho ainda não conseguiu cumprir adequadamente, o papel de promotor de discussões, e alega a falta de tempo, mas reconhece essa necessidade, contudo, quanto à articulação junto aos órgãos governamentais, destaca o quanto este papel tem sido cumprido pelo conselho. Lembrando que coincide na mesma pessoa os dois papéis, de presidente do conselho e de secretária de Estado, pode-se entender a justificativa de falta de tempo para promoção de discussão com a sociedade e a facilidade de articulação com o governo. Para o Conselho Estadual de Saúde a promoção de discussão de temas relevantes é

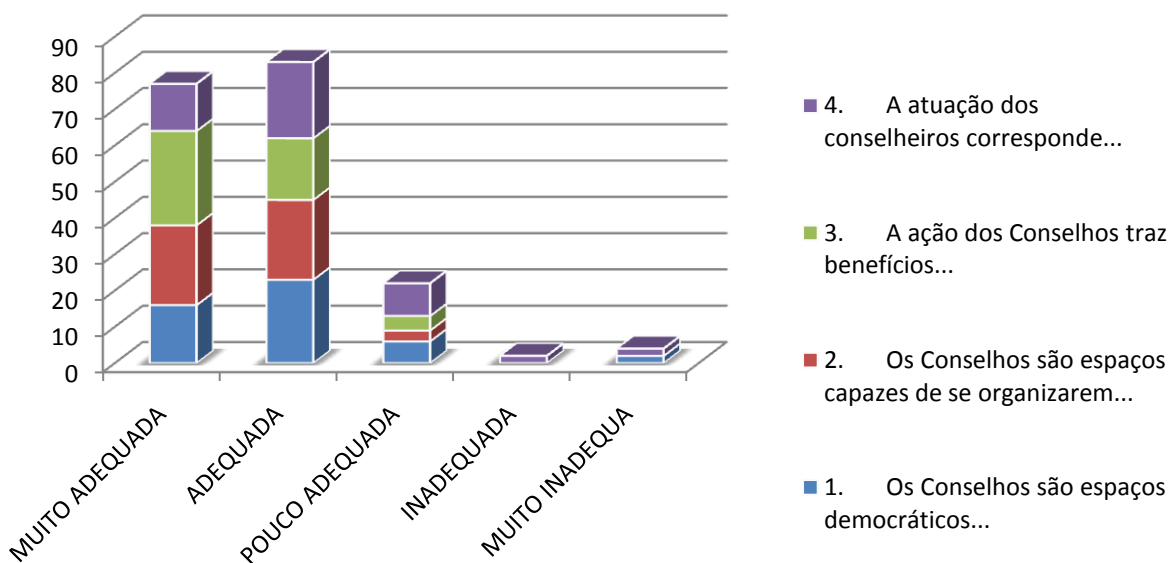
prioridade, pois a Política Estadual de Saúde é decidida pelo Conselho Estadual de Saúde, o que não seria possível sem essas discussões; quanto ao papel articulador com órgãos governamentais e sociedade civil, o presidente destaca o conhecimento sobre o sistema afirmando que se assim não fosse, “[...] nós teríamos deixado o governo privatizar o sistema de saúde do Estado, hoje ela estaria privatizada, as unidades estariam cheias de OS, OCIP, estaria uma esculhambação, estaria pior do que está hoje [...]”.

Todos os presidentes ressaltam as conquistas sociais havidas por meio dos conselhos. Os conselhos de Saúde e dos Direitos da Criança e Adolescente destacam suas conquistas por meio de embates com o governo estadual, sendo que o Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente menciona uma representação judicial e uma moção de repúdio contra o Estado, pelo não repasse de recursos do Fundo da Criança e Adolescente, no período de 2011 a 2013, e o presidente do Conselho da Saúde menciona uma ação civil pública na Justiça Federal pelo descumprimento do Plano de Aplicação dos recursos da FUNASA e do Ministério da Saúde.

Os conselhos, como se observa nos gráficos 10 e 11 são compreendidos pelos pesquisados, como capazes de contribuir para uma melhor oferta dos serviços públicos e beneficiar a sociedade por meio de sua ação. Este também foi o entendimento dos presidentes dos conselhos. Os conselhos foram ainda compreendidos, como espaços capazes de se organizarem e influenciarem na gestão pública. Ressalta-se que a capacidade de articular e influenciar junto às esferas governamentais pode se dar, em função de boa parte dos conselhos estudados, serem compostos por Secretários de Estado. Para os pesquisados, a compreensão dos conselhos como espaços democráticos, capazes de incluir pessoas que estão tradicionalmente pouco inseridos em espaços de decisão, é apenas adequada, o que coincide com a compreensão dos presidentes dos conselhos, reforçando o entendimento de que os conselhos gestores, em Rondônia, não estão sendo espaços inclusivos. Pelos dados apurados, também foi possível detectar que os conselhos não têm uma boa avaliação junto à sociedade civil e não influenciam a opinião pública, sendo a visibilidade adequada do conselho e seu aumento, um desafio a ser enfrentado pelos gestores.

Gráfico 10 - Compreensão Sobre Conselhos Gestores – Instituição.

Fonte: dados da pesquisa.

Gráfico 11 Compreensão Sobre Conselhos Gestores – Conselheiros.

Fonte: dados da pesquisa.

Sobre o nexo de causalidade entre as deliberações dos conselhos e a implementação de políticas públicas a presidente do Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente destaca a implantação do Plano Estadual do Sinase e do Plano Estadual de Direitos Humanos das Crianças, plano de governo de 20 anos, com recursos oriundos do exterior. O presidente do Conselho de Políticas sobre Drogas reconhece o nexo de causalidade, mas afirma que encaminhada as deliberações do conselho ao secretário de Estado, por lei, ele tem que

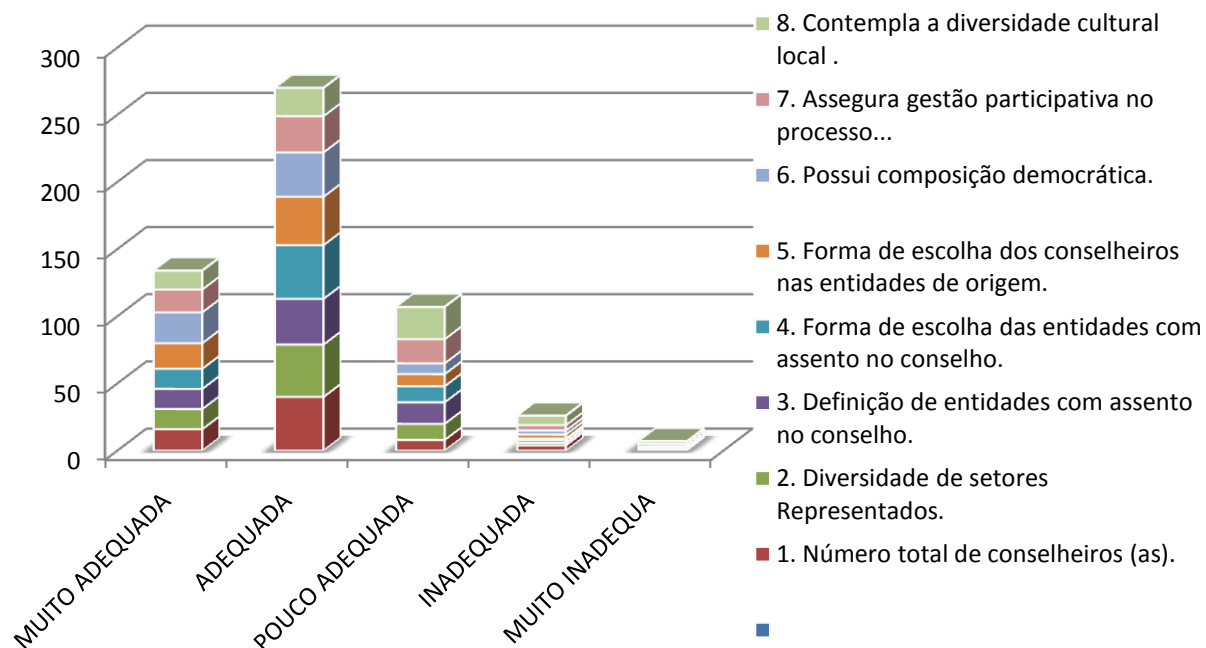
implantar, sob pena de responder por crime de responsabilidade, desta forma, o nexo é assegurado e as deliberações do conselho são atendidas, mesmo que depois, discuta judicialmente. É importante salientar que o despreparo de alguns conselheiros pode resultar em uma insuficiente ou inadequada participação social.

4.6 Composição Social dos Conselhos

Considerando a composição social dos conselhos, o presidente do Conselho de Políticas sobre Drogas justificou a origem de seus integrantes a partir das características de suas atividades, “sem drogas ilícitas não teria sentido a representação do Tribunal de Justiça, da Polícia Federal, da Polícia Civil, e da Polícia Militar.”. Este mesmo presidente destaca a falta da representação de um órgão de assistência social, pois, segundo o presidente “[...] antigamente também se tratando das drogas não se pensava no tratamento essas coisas, só se pensava em prevenção e repreensão. Hoje, temos que pensar no tratamento e na ressocialização desses indivíduos após o tratamento [...]”. O Conselho de Política Ambiental ampliou a participação da representatividade social, para ter um estrato mais fiel da sociedade vinculado a sua área de atuação.

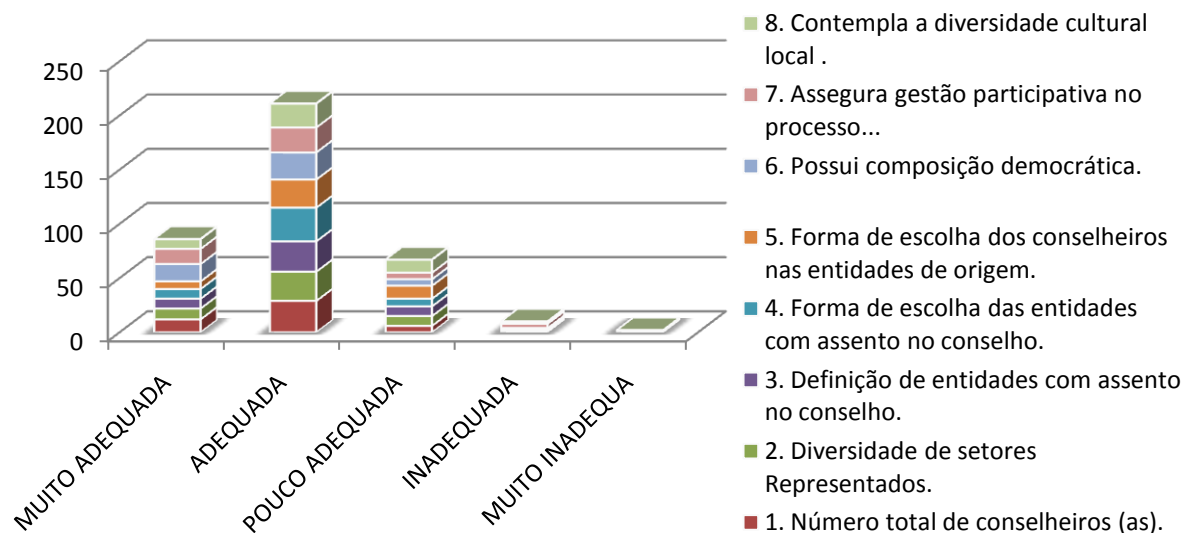
De modo geral a composição dos conselhos foi considerada adequada, especialmente quanto à forma de escolha das entidades com assento nos conselhos e o número de conselheiros; mais uma vez coincide a percepção dos dois segmentos estudados, ao responderem que a composição dos conselhos não contempla a diversidade cultural local e também não assegura gestão participativa no processo de implementação de políticas públicas, como se observa nos gráficos 12 e 13. Também recebeu baixa pontuação, o indicador sobre composição democrática. Os três indicadores com menor pontuação podem ser considerados os mais relevantes para uma política inclusiva e uma gestão participativa.

Gráfico 12 - Percepção Quanto à Composição do Conselho em Estudo – Instituição.



Fonte: dados da pesquisa.

Gráfico 13 -Percepção Quanto à Composição do Conselho em Estudo – Conselheiro.

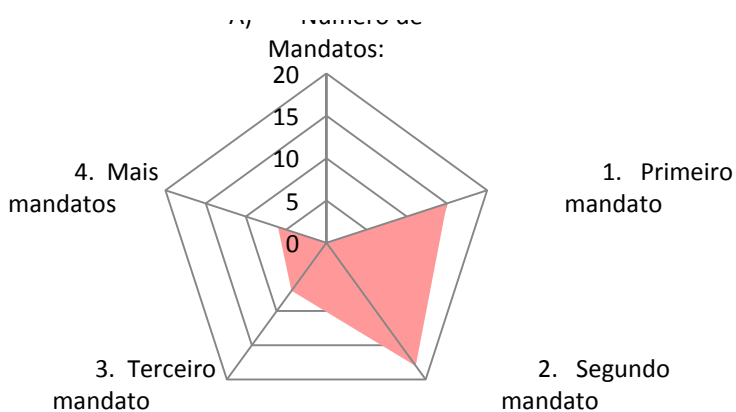


Fonte: dados da pesquisa.

Quanto à experiência, observou-se que um número relevante de conselheiros está em seu segundo mandato, e alguns, no terceiro ou mais mandatos, conforme dados do gráfico 14. Observou-se ainda, que o número de conselheiros com até 3 anos de experiência é igual aos que tem de 4 a 10 anos de experiência no mesmo conselho, conforme apresentado no gráfico

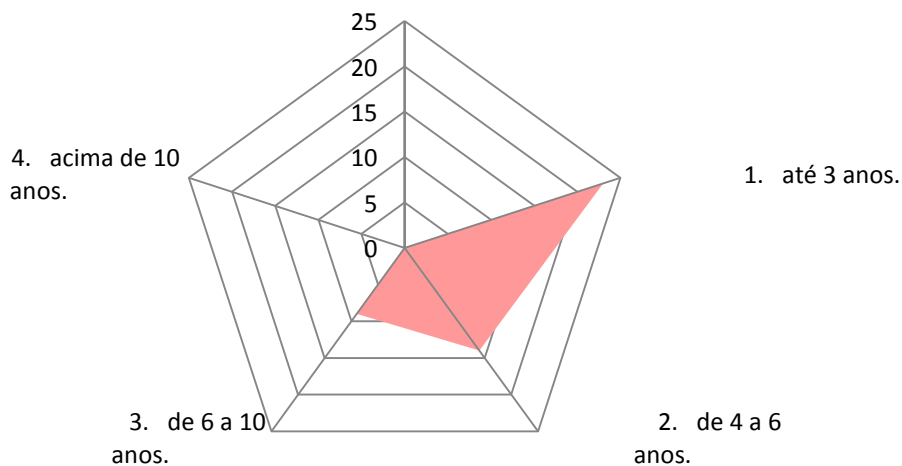
15, o que demonstra que 50% dos conselheiros são experientes no sistema. Também foi possível constatar, que um número significativo de conselheiros possui experiência em outros conselhos, estadual ou municipal, inclusive, exercendo as funções de forma concomitante em dois conselhos.

Gráfico 14 - Experiência – Número de Mandatos.



Fonte: dados da pesquisa.

Gráfico 15 - Tempo de Exercício como Conselheiro.



Fonte: dados da pesquisa.

4.7 Análises de Diferenças e de Agrupamentos

Partiu-se da **Hipótese Nula**, cuja suposição é a de **não existe diferenças** entre as médias das respostas dos conselheiros e as respostas dos representantes das instituições, e da **Hipótese alternativa**, cuja suposição é a de que **podem existir diferenças** entre as médias obtidas nas respostas dos conselheiros com as respostas das instituições, as medidas feitas no par são iguais ou diferentes.

Na grande maioria das respostas prevalece a hipótese nula, mas utilizando o teste “t”, constatou-se diferenças quanto às respostas para a questões identificadas no quadro 13, pois o Si. (2-tailed) foi menor que 0,05, ou seja, existem evidências de diferenças estatisticamente significativas entre as duas médias.

Quadro 13 - Questões com SIG abaixo de 0,05

QUESTIONÁRIO	SIG. (2-TAILED)
Q 5.6 = Critério normalmente utilizado por esta instituição para indicação de conselheiro. - Disponibilidade de tempo Fonte: dados da pesquisa.	0,039

Como o teste “t” *Student* apresentou variação nas médias das respostas relacionadas ao item Q 5.6 do questionário aplicado “disponibilidade de tempo”, foi realizado o teste não paramétrico de *Mann-Whitney* para confirmar a evidencia de diferença neste quesito nas médias dos conselheiros em relação às instituições, sendo que o mesmo confirmou a ocorrência da hipótese alternativa, de que há diferença entre as médias das repostas. A partir desta constatação é possível refletir que, provavelmente, as instituições cômicas das responsabilidades de um conselho gestor e do comprometimento que uma adequada representatividade exige atribuem maior importância ao critério “disponibilidade de tempo” na indicação de seus representantes. Por outro lado, os conselheiros ao não reconhecerem esse critério, podem demonstrar uma menor valorização dessa participação, comprometendo a representatividade.

4.7.1 Relação entre as Variáveis

Para verificar a existência de relação entre características dos conselheiros e os posicionamentos obtidos a partir das respostas aos quesitos contidos no instrumento de

pesquisa foi realizada a análise de correlação, que indica a força e a direção do relacionamento linear entre duas variáveis. A medida do grau e da direção da correlação - se positiva ou negativa - é expressa pelo coeficiente de correlação de Pearson que assume valores entre -1 e 1, onde 1 significa uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis; -1 significa uma correlação negativa perfeita entre as duas variáveis; 0 (zero) significa que não há correlação linear entre as variáveis. Geralmente, considera-se correlação fraca para coeficientes entre 0,01 até 0,39, moderada entre 0,40 até 0,69 e forte 0,70 até 1.

A análise apresentou os resultados para o índice de correlação, ao nível de significância de 0,05 Sig. (2-tailed), conforme tabela 1.

Tabela 1 - Índice de Correlação de Pearson.

	Formação acadêmica como critério.	Disponibilidade de tempo como critério para indicação.	Avaliação do conselho em relação às políticas públicas do órgão vinculado ao conselho.	Frequência com que consulta a base para prestar contas sobre a sua atuação no conselho.
Setor que Representa			- 0,293	
Número de Mandatos	0,307	0,309		0,289

Fonte: a dados da pesquisa.

Portanto, constatou-se apenas fraca correlação entre algumas poucas variáveis. Na correlação de Pearson entre a Avaliação do conselho em relação às políticas públicas do órgão vinculado ao conselho e o setor que representa (- 0,293) constata-se uma relação inversa entre as variáveis, existindo indicação de que quanto maior o número de representantes, menor a influência da atuação do conselho em relação às políticas públicas. Portanto, a visibilidade e relevância da atuação dos conselhos não está relacionada ao número de representantes por setor representado.

Quanto à correlação entre a Formação acadêmica como critério de indicação de representante e o número de mandatos (0,307) existe uma relação direta entre a experiência do conselheiro a partir do número de mandatos e a formação acadêmica, embora, fraca, portanto, quanto maior a formação acadêmica maior a tendência de ser indicado como representante, podendo constituir assim, conselhos de expertises, em prejuízo de uma representação popular.

Na correlação entre Disponibilidade de tempo como critério para indicação e o número de mandatos (0,309) há uma relação direta, porém, fraca, portanto, quanto maior a disponibilidade de tempo, maior é a tendência de mais indicação como representante.

Finalmente, quanto à correlação entre a Frequência com que consulta a base para prestar contas sobre a sua atuação no conselho e o número de mandatos (0,289) existe uma relação direta positiva, contudo, fraca. Das correlações com algum significado, a menor está entre a frequência de consulta à base e o número de mandatos, não evidenciando que o maior número de mandato altere a frequência de consulta à base.

4.7.2 Agrupamento Característico dos Conselheiros

Análise de agrupamentos (*cluster analysis*) é a classificação de elementos em diferentes grupos, cada um dos quais deve conter semelhanças segundo determinados critérios. Nesta pesquisa foi realizada para verificar se havia algum agrupamento característico dos conselheiros a partir das respostas aos quesitos do instrumento. A análise identificou que 94% dos conselheiros são agrupados em um único grupo, demonstrando grande homogeneidade de pensamentos e posicionamento. O sincronismo pode ser benéfico para o processo deliberativo e para a representatividade social dos conselhos, mas também pode sinalizar a predominância de pensamento de um grupo dominante, fato que pode ser considerado prejudicial, visto que as divergências são salutares no âmbito da discussão das ideias.

4.7.3 Agrupamento de Questões do Questionário

Foi também realizada análise fatorial, pelo método “Análise de Componentes Principais”, visando subsidiar aprimoramento do instrumento em pesquisas futuras sobre o tema. Análise fatorial é uma técnica para se reduzir o número de variáveis de uma base de dados, gerando um número menor de novas variáveis latentes, não observadas, chamada de fatores. A redução a um número menor de variáveis ou fatores, dimensões ou componentes, frequentemente possibilita identificar subgrupos de questões que avaliam uma mesma questão.

A análise fatorial para o conjunto de questões respondidas pelos conselheiros apresentou os resultados que constam da tabela 2.

Tabela 2 - Resultado da Análise Fatorial.

Questão do instrumento	Fatores ou Componentes									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Q.5.1	,833									
Q.5.2	,862									
Q.5.3	,822									
Q.5.4	,902									
Q.5.5	,504					,544				
Q.5.6	,775									
Q.6.1									,541	-,403
Q.6.2									,871	
Q.6.3									,606	
Q.6.4								,784		
Q.7.1				,866						
Q.7.2				,871						
Q.7.3							,830			
Q.7.4							,421	,605		
Q.7.5		,444						,537		
Q.7.6						,644		,412		
Q.7.7		,576								
Q.7.8		,534				,421				
Q.8.1		,778								
Q.8.2		,840								
Q.8.3		,510		,651						
Q.8.4		,464					,666			
Q.9.1										,778
Q.9.2					,838					
Q.9.3					,807					
Q.9.4					,837					
Q.9.5						,791				
Q.10.1			,847							
Q.10.2			,739			-,401				
Q.10.3			,819							
Q.10.4			,735							,542

Fonte: dados extraídos de análise no SPSS.

Foram identificados 10 (dez) fatores que explicariam mais de 80% dos resultados o que, para a presente pesquisa, significa dizer que o conjunto de quesitos poderia ser substituído por dez componentes.

As questões 5.5, 7.4, 7.5, 7.6, 7.8, 8.3, 8.4 e 10.4, apresentam duas cargas positivas, existe uma influência positiva de cada uma das questões em dois fatores. Quanto à questão 6.1

e 10.2 constata-se carga positiva no primeiro fator e influência negativa sobre o fator no segundo caso.

A questão 5 (que identifica o conhecimento, formação acadêmica, engajamento, vínculo institucional e disponibilidade de tempo como seus indicadores) está coerentemente agrupada em um único fator.

Na questão 6, os 3 primeiros quesitos estão no mesmo fator, são quesitos que afirmam que os conselhos são espaços democráticos, capazes de se organizarem e trazer benefícios para a sociedade. A questão 6.4 (atuação dos conselheiros de acordo com os interesses do setor) está em outro fator, junto com as questões 7.4, 7.5 e 7.6 (referentes à forma de escolha de Instituições e de conselheiros e composição do conselho.)

A questão 7, que se refere à percepção dos pesquisados quanto à composição do conselho em estudo pelo desagrupamento apresentado, pode demonstrar fragilidade na linha de raciocínio quando de sua elaboração. Ela apresenta diversidades de questionamentos para se chegar a uma conclusão sobre a composição do conselho, como número de conselheiros, diversidades de setores representados, definição de entidades, forma de escolha das entidades, forma de escolha dos conselheiros, composição democrática, participação no processo de implementação e diversidade culturais.

A Questão 8 (avalia a influência dos conselhos na constituição de políticas públicas, na mobilização da sociedade e na opinião pública) está adequadamente agrupada.

Questão 9 (deliberações a partir da convicção pessoal, interesses da instituição de origem, do setor, de movimentos e da coletividade) as questões 9.1 e 9.5 estão em outro fator, as questões 9.2, 9.3 e 9.4 estão adequadamente agrupadas.

Os itens oriundos dos questionários referente ao item 10 (Consulta à Instituição de origem), 10.1, 10.2, 10.3 e 10.4, encontram-se todos agrupados no fator 3.

Pelo quadro 14 se verifica um possível o rol dos novos fatores resultantes da análise fatorial.

Quadro 14 - Novos Fatores Resultantes da Análise Fatorial.

FATORES	CONCEITO RESUMIDO	ITENS
1. Critério de Indicação	Critério normalmente utilizado pela instituição para indicação de seu conselheiro.	5.1 – conhecimento técnico; 5.2 – formação acadêmica; 5.3 - Engajamento em causas sociais; 5.4 – representatividade social; 5.5 - Vínculo institucional; 5.6 - Disponibilidade de tempo.
2. Influência dos conselhos e sua Composição	Influência da atuação do conselho e percepção quanto a sua capacidade inclusiva	7.7 - Assegura gestão participativa no processo de implementação de políticas públicas; 7.8 - Contempla a diversidade cultural local; 8.1 - Políticas públicas da Secretaria de Estado vinculada ao conselho 8.2 - Políticas públicas de outras Secretarias ou órgãos com os quais o conselho se relaciona 8.3 - Iniciativas da sociedade civil; 8.4 - Percepção da opinião pública
3. Consulta à Instituição de origem	Frequência com que o (a) representante consulta a instituição de origem, para deliberações no conselho.	10.1 - Para definir/sustentar debates e posicionamento no Conselho; 10.2 - Para relatar processos e deliberar em Câmara e Plenário; 10.3 - Para prestar contas sobre a sua atuação; 10.4 - Para construir/fortalecer articulações.
4. Composição e Capacidade de mobilização social.	Composição dos conselhos e Influência da atuação do conselho	7.1 - Número total de conselheiros (as). 7.2 - Diversidade de setores Representados. 8.3 - Iniciativas da sociedade civil.
5. Critérios para votação.	Princípios que norteiam as decisões do representante, na análise de processo, nas votações do conselho.	9.2 - Interesses da Instituição de origem. 9.3 - Interesses do setor. 9.4 - Interesses de movimentos organizados em função de temas ou problemas.
6. Espaço Democrático.	Composição dos conselhos e Princípios que norteiam as decisões do representante, na análise de processo, nas votações do conselho.	7.6 - Possui composição democrática. 9.5 - Interesse de toda coletividade.
7. Representatividade percebida.	Composição dos conselhos e Influência da atuação do conselho	7.3 - Definição de entidades com assento no conselho. 8.4 - Percepção da opinião pública.
8. Critério de indicação	Percepção dos conselheiros sobre os conselhos e sua Composição.	6.4 - A atuação dos conselheiros corresponde aos interesses dos respectivos setores. 7.4 - Forma de escolha das entidades com assento no conselho. 7.5 - Forma de escolha dos conselheiros nas entidades de origem.
9. Resultado social	Percepção dos conselheiros sobre os conselhos.	6.1 - Os Conselhos são espaços democráticos, capazes de incluir pessoas tradicionalmente pouco inseridos em espaços de decisão. 6.2 - Os Conselhos são espaços capazes de se organizarem e influenciarem nas diferentes esferas governamentais e na gestão pública. 6.3 - A ação dos Conselhos traz benefícios para a sociedade e contribuiu para oferta dos serviços públicos.
10. Critérios adotados pelos conselheiros para Tomar decisões	Princípios que norteiam as decisões do representante, na análise de processo, nas votações do conselho.	9.1 - Convicções pessoais

Fonte dados da pesquisa.

Conforme se observa no quadro 14, as questões inicialmente tabuladas e agrupadas para a coleta dos dados foram reagrupadas após a análise fatorial, em 10 grupos de fatores distintos, recebendo nova nomenclatura, cada fator possui um conjunto de itens oriundos, em alguns casos, de classes diferentes. Estes novos fatores obtidos podem propiciar o aprimoramento do instrumento para coleta de dados em pesquisas futuras relativas à participação social na constituição de políticas públicas por meio de espaços democráticos como conselhos gestores, favorecendo a geração de conhecimento continuado sobre o tema.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Na busca da compreensão dos arranjos participativos nos conselhos gestores do Estado de Rondônia, inicialmente buscou identificar o perfil participativo dos atores sociais e sua compreensão da participação sociopolítica. Em seguida buscou-se identificar os traços da arquitetura e da dinâmica participativa e as relações de representação dos conselhos em estudo.

Neste estudo foi preciso ter presente os fundamentos e os valores das lutas sociais e os modelos de gestão pública adotados na Administração Pública brasileira. Ao longo de sua história a sociedade travou lutas por conquistas de direitos humanos, sociais, trabalhistas, políticos, entre outros, lutas que sempre tangenciaram a trajetória de transformações das estruturas administrativas do aparelho do Estado. A cada novo modelo de gestão implantado na Administração Pública surgia uma nova abordagem nas relações sociais e os conselhos gestores surgiram desse processo como espaço democrático de participação popular e representatividade social, contudo, um modelo ainda em construção, pois é preciso avançar em discussões sobre sua natureza, atribuição, competência, autonomia, etc.

Os integrantes dos conselhos para tomada de decisão no processo deliberativo se norteiam pelo interesse da Instituição de origem desconsiderando, por exemplo, suas próprias convicções. Considerando as divergências entre as respostas entende-se haver um distanciamento entre instituições e conselheiros, fator que pode contribuir para compreensão do perfil participativo, que difere do desejado, e da qualidade da representatividade, que pode ficar comprometida com esse distanciamento.

Com alto grau de escolaridade e renda familiar superior a R\$ 4.000,00, predominantemente do sexo masculino e na faixa etária de 51 a 60 anos, em sua maioria, possuindo vínculo empregatício com Estado com ingresso por meio de concurso público, os conselheiros dos conselhos gestores de Rondônia, em geral, possuem experiência no exercício da função, quer porque estão em um segundo mandato, quer porque participam ou participaram de outros conselhos, podendo ser sugerida sua especialização nessa atuação.

A arquitetura participativa nos conselhos gestores foi delineada a partir do estabelecimento de diretrizes pela Constituição Federal de 1988, contudo, sua consolidação institucional e operacionalização dependem de estruturas desenhadas em nível estadual e municipal, arquitetura que este estudo buscou identificar em nível de Estado de Rondônia. A participação nos conselhos gestores ocorre por meio de representantes indicados pelo governo

ou pela sociedade civil, portanto, participação indireta e modelo de democracia representativa. Para essa representatividade constatou-se que os conselheiros oriundos da sociedade civil não recebem preparação ou capacitação para serem alçados à função de conselheiro, podendo haver um desequilíbrio em comparação com a representatividade dos membros do governo, pois estes, via de regra, trabalham com os temas debatidos em conselhos e estão mais familiarizados com as questões deliberadas nesses espaços.

Outro aspecto identificado que contribui com esse delinear é a constatação de que na composição dos conselhos há uma significativa presença de órgãos classistas, associações, sindicatos e federações na representatividade da sociedade civil. Com essa composição na deliberação de temas relevantes para a sociedade é possível que a discussão orbite na dicotomia capital/trabalho; é possível também que essa composição seja limitadora para novos atores sociais e políticos originários de outros segmentos. Constatou-se divergências nas relações entre alguns conselhos e o Estado, impasse que pode se constituir em ameaça à representatividade democrática.

Quanto à consecução das questões deliberadas pelos conselhos concluiu-se que o caráter deliberativo dos mesmos não corresponde à efetiva implementação das decisões. Os Conselhos, de forma geral, não contam com dotação orçamentária própria estando alocados na estrutura orçamentária da respectiva Secretaria de Estado o que cerceia uma possível autonomia do conselho. É insuficiente também, o aparato legal para exercer alguma forma de coerção ao Estado para o cumprimento das deliberações dos Conselhos. Desta forma, o caráter deliberativo do conselho, pouco representa na implementação de suas deliberações.

As normas instituidoras e reguladoras nem sempre são claras quanto à definição da natureza e competências dos conselhos gestores. O rigor normativo que cabe à Administração Pública de forma geral é descuidado quando se trata da estruturação organizacional de alguns conselhos que acabam ajustando sua composição por meio de instrumento legal impróprio.

Ficou demonstrado que, embora com estrutura organizacional prevista em legislação, a operacionalização das tarefas nos conselhos fica prejudicada por falta de apoio administrativo e recursos financeiros e tecnológico.

Os conselhos gestores do Estado de Rondônia são percebidos por seus atores como espaços democráticos de discussão político-social, contudo, com pouca capacidade de influenciar a sociedade em geral e por esta pouco percebidos. A passividade da sociedade precisa ser vencida, para que as conquistas oriundas das lutas sociais avancem fortalecendo-se e fortalecendo esses espaços democráticos.

Mesmo compreendidos como espaços democráticos capazes de trazer benefícios para a sociedade e contribuir para uma melhor oferta dos serviços públicos os conselhos não são espaços inclusivos das minorias tradicionalmente excluídas. O perfil dos conselheiros corrobora com esta conclusão considerando variáveis como grau de escolaridade, cor e renda. Com escolaridade e renda acima da média é possível inferir que os conselhos se consolidem mais como espaços representativos do que participativos.

A partir do perfil participativo dos integrantes dos conselhos, da legitimidade de representação e das relações de representação identificados na pesquisa pode-se inferir que a dinâmica representativa nos conselhos gestores do Estado de Rondônia, apesar de caracterizado como gestão democrática, não assegura a participação social em sua concepção contemporânea.

Para uma efetividade na representação é necessário que a relação entre representante e representado ocorra sistematicamente; não há que se falar em representação se não houver um relacionamento entre o representante e sua base de origem, se não houver frequência na consulta à Instituição de origem, por parte do conselheiro, e os dados da pesquisa e a divergência de respostas entre conselheiros e Instituições autoriza o questionamento dessa representatividade.

Considerando a finalidade dos conselhos e a forma de escolha dos conselheiros, conclui-se que os conselhos gestores pesquisados, conhecidos como espaços participativos, são espaços representativos que apresentam problemas de representatividade comuns aos da democracia indireta. Não há uma única lógica representativa; nos diferentes conselhos há diferentes formas de representação e assim, alguns conselhos são capazes de inserir novos atores sociais na discussão política e outros reiteram suas indicações, mantendo o mesmo poder político e social, delineando assim uma arquitetura própria para o conselho.

Outro aspecto é a legitimidade da representatividade civil considerando os critérios adotados nesse processo de escolha, visto que prevalece a indicação e não a eleição de representantes; a falta de critérios no exercício da representatividade e a ausência de prestação de contas sistematizada, aspectos básicos para assegurar a legitimidade, também autoriza questioná-la. Da mesma forma que os representantes, por meio de suas participações em conselhos gestores exercem uma forma de controle do governo, seria adequado que os mesmos também fossem fiscalizados por seus representados.

A legitimidade da representatividade dos conselheiros oriundos do Estado também é questionada na medida em que estes se posicionam a favor de seus órgãos de origem, pois, ao

Estado cabe a defesa do interesse comum, o interesse da população, e esse deveria ser o foco dos representantes do Estado quando de suas deliberações junto ao conselho.

Constatou-se que a inexistência de uma normatização mais precisa sobre o processo de participação dos representantes nos conselhos gestores, compromete a qualidade dessa representação; essa deficiência pode deixar transparecer, equivocadamente, que estes são espaços de um grupo seletivo, com conhecimentos específicos. O estabelecimento de critérios e definição de procedimentos para o exercício da representação pode minimizar os problemas de representação encontrados na pesquisa e preparar os cidadãos para esta atuação.

A boa vontade encontrada entre os conselheiros estaduais de Rondônia para o exercício de suas funções poderia estar aliada a uma sensibilização social, a uma formação compatível com a relevância da função e a uma sistematização do processo representativo, de forma a apresentar um resultado mais harmônico entre as respostas dos representantes e representados e um melhor grau de satisfação entre as partes no processo representativo.

A obrigatoriedade constitucional de liberação de recursos públicos via conselhos contribuiu para que os mesmos fossem vistos como órgãos de apoio e “braços” do Governo, realidade percebida no Estado de Rondônia junto aos representantes e representados da Administração Pública. Pelo estudo identificou-se a atuação imperativa do Estado segundo a percepção dos conselheiros. A busca por uma autonomia, via de regra, vem dos representantes e representados da sociedade civil. Este cenário de atuação, um tanto obscuro, também existe em conselho de nível municipal. Em nível nacional, conselhos também enfrentaram uma longa caminhada de obstáculos e problemas de representatividade. A natureza deliberativa dos conselhos é um ponto nevrálgico nas relações dos conselhos com o Governo de estado e segundo o autor, em nível nacional, o caráter deliberativo só foi assegurado em 5 dos 22 conselhos criados ou reformulados no Governo Lula, o que demonstra ser um problema comum entre os conselhos e as diversas esferas governamentais.

Mesmo apresentando deficiências o processo de participação democrática via conselhos gestores é um mecanismo que possibilita a renovação de políticas públicas, que inaugura uma nova forma de relações sociopolítica e que propicia a consolidação de espaços democráticos.

5.2 Reflexões e Sugestões

Em espaços participativos como os conselhos gestores seria prudente contemplar o maior número possível de segmentos, evitando o corporativismo. Também poderia se adotar uma política de inclusão mais adequada, a partir da definição de critérios de constituição.

Os conselhos constituídos para serem instrumentos colaborativos na construção da gestão democrática e participativa, parecem ser vistos, por algumas pessoas e segmentos, como caminho para consecução de objetivos pessoais ou de pequenos grupos, levando a uma reiterada indicação de alguns representantes o que demonstra uma representatividade de forças políticas organizadas e não de segmentos sociais. O controle popular sobre a gestão pública só pode ser assegurado com uma representatividade qualitativa oriunda dos mais diversos segmentos sociais. A capacidade corruptível fica diminuída com uma representatividade mais diversificada.

Na composição do conselho é assegurada a paridade, contudo, para uma paridade política é preciso maiores investimentos, especialmente na capacitação dos conselheiros oriundos da sociedade civil. A formação dos conselheiros assegurará maior igualdade representativa e lhes permitirá uma intervenção positiva mais significativa.

A escolaridade e especialização dos conselheiros permite questionar se os conselhos não estão sendo espaços de expertises. Ainda quanto ao perfil dos conselheiros, constatou-se que 54,35% dos conselheiros possuem vínculo empregatício com o Estado, sendo que destes, 96% ingressaram ao serviço público por meio de concurso. O número significativo de servidores público exercendo a função de conselheiro pode dar uma certa vantagem à administração pública nas discussões e deliberações do conselho em detrimento da sociedade civil.

Constatou-se diferenças na duração de mandato de conselheiro a partir de sua origem (governo ou sociedade civil). Questiona-se, à luz do princípio constitucional da isonomia, o critério adotado pelo legislador para determinar que a sociedade civil teria um mandato de menor duração e o Estado um de maior duração.

A força popular que conquistou direitos e os assegurou constitucionalmente poderia se mobilizar e instituir um aparelhamento social que promovesse a formação constante de conselheiros, certificando-os como conselheiros públicos e constituindo um banco de dados dos mesmos, capaz de atender a demanda dos diversos conselhos existentes e em constituição. Esta instituição poderia também se ocupar, de pesquisas do setor, normatização/regulação, estabelecimentos dos princípios e boas práticas, além de promover intercâmbios e relações internacionais pertinentes.

Fica como sugestão para novas pesquisas a capacidade deliberativa dos conselhos e seus reflexos na instituição de políticas públicas pelo Estado, merecendo foco também a inovação dessas políticas a partir da participação popular em suas instituições. A representatividade é outro tema a ser aprofundado em futuras pesquisas contemplando a dinâmica das instituições sociais.

REFERÊNCIAS

ACCARINI, André; DALLE, Isaias; CARVALHO, Luiz. Centrais cobrarão audiências públicas para discutir decreto que amplia participação popular. **CUT NACIONAL** – imprensa. 01/07/2014. Disponível em <http://www.cut.org.br/noticias/centrais-cobrarao-audiencias-publicas-para-discutir-decreto-que-amplia-participa-8cf0/>. Acessado em 18/07/2014.

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “Participação Solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In DAGNINO, Evelina *et al.* **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes In: PIRES, Roberto Rocha C. org. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Org.. v. 7. (Diálogos para o desenvolvimento). Brasília: IPEA, 2011.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. In AVRITZER, Leonardo. Org. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

ANDER-EGG, E. **Introducción a las técnicas de investigación social**: para trabajadores sociales. 7 ed. Buenos Aires: Humanitas, 1978.

ARISTÓTELES. **A política**. 2. ed. 2 tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. IPEA. Rio de Janeiro, maio de 2012

_____. Democracia local y política deliberativa en Brasil. IN **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil**: participación ciudadana e control social. Coord. ISUNZA VERA, Ernesto, OLVERA, Alberto J. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Universidad Veracruzana. Primera edición, agosto del año 2006.

_____. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. **Carta Capital**. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>. Acesso em: 05/11/2014.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, Nº 3, 2007.

_____. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova [online]. 2000, n.50, pp. 25-46. ISSN 0102-6445.

AVRITZER, Leonardo et al. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

AZEVEDO, Reinaldo. Dilma decidiu extinguir a democracia por decreto. É golpe! **Blog**. 29/05/2014. 16:45h. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe/>. Acessado em 18/07/2014.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa** – Referendo, plebiscito e iniciativa popular, São Paulo: Ática, 1991.

BENÍTEZ, Zenteno, Raúl. Descentralización y participación ciudadana en la política de población. **Papeles de Población** no. 16 CIEAP/UAEM [On-line] 1998, 4 (abril-junio). Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11201604>> ISSN 1405-7425. Acesso em: 03/10/2014

BOBBIO, Norberto. Democracia. In BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. UNB, 1998.

_____. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. ev. Atual. 11ª tiragem. São Paulo: Malheiros. 2002.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL Roberto. **Textos políticos da história do Brasil. Manifesto da Aliança Liberal, redigido por Lindolfo Collor (20 Abril 1930)**. 3. ed. vol. IV. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002a.

_____. **Textos políticos da história do Brasil. Manifesto da Aliança Liberal, redigido por Lindolfo Collor (20 Abril 1930)**. 3. ed. vol. V. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002b.

BOURGON, Jocelyne; MILLEY, Peter. As novas fronteiras da administração pública: o projeto da nova síntese. In **Em busca de uma nova síntese para a administração pública**: textos para discussão. Brasília: ENAP, 2010. (Caderno NS6).

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 45 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestor do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do estado. IN Luiz Carlos Bresser-Pereira; Jorge Wilhelm; Lourdes Sola, orgs. **Sociedade e Estado em Transformação**. UNESP/ENAP, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter, organizadores. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**: Brasília, 63 (3): 265-284 jul/set 2012.

BRUYNE, Paul de *et al.* **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**: os polos da prática metodológica. Rio de Janeiro: F. Alves, 2ª ed, 1982.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Plenário aprova projeto que cancela a Política Nacional de Participação Social. 28/10/2014a. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476676-PLENARIO-APROVA-PROJETO-QUE-CANCELA-A-POLITICA-NACIONAL-DE-PARTICIPACAO-SOCIAL.html>. Acessado em 5/11/2014.

_____. Líder do PSDB **crítica** política de participação social do governo. 28/10/2014b. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476671-LIDER-DO-PSDB-CRITICA-POLITICA-DE-PARTICIPACAO-SOCIAL-DO-GOVERNO.html>. Acessado em 5/11/2014.

_____. Deputado do PSDB pede fim da política dos conselhos populares. 28/10/2014c. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476668-DEPUTADO-DO-PSDB-PEDE-FIM-DA-POLITICA-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html>. Acessado em 5/11/2014.

_____. Conselhos populares não afrontam a democracia, diz líder do Pros. 28/10/2014 (2014d). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476673-CONSELHOS-POPULARES-NAO-AFRONTAM-A-DEMOCRACIA,-DIZ-LIDER-DO-PROS.html>. Acessado em 5/11/2014.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In **Políticas públicas**: coletânea / Organizadores: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi, 2 v. Brasília: ENAP, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. A formação do povo político. O Estado de São Paulo, 13/9/2010. Disponível em <http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=10788&sid=710> >. Acessado em 11/10/2013.

_____. Independência sem povo. O Globo, 10/9/2013. Disponível em <http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=10788&sid=710>. Acessado em 15/10/2013.

COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: O que está faltando? In COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. orgs. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

CORDERA, Rolando Campos. El derecho al desarrollo y el derecho a la ciudad: para reconstruir el futuro IN **Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo**.

Coord. CORDERA, Rolando Campos; KURI, Patrícia Ramírez; ZICARDI Alicia. XXI. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2008.

CORTES, Soraya Vargas; SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. *Estud. sociol.*, Araraquara, v.15, n.29, 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública** — Rio de Janeiro 42(5):829-74, set/out. 2008.

COUTINHO, Sérgio Augusto de Avellar. **A REVOLUÇÃO Gramscista NO OCIDENTE: A Concepção Revolucionária de Antônio Gramsci**. Rio de Janeiro: Estandarte Editora E.C. Ltda., 2002.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini M. e PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In. AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

DAGNINO, Evelina. **Os anos 90, política e sociedade no brasil**. São Paulo: Editora brasiliense, 2004.

_____. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

DAGNINO, Evelina *et al.* **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva, vol.15, n.4, 2001.

DI PIETRO, Mari Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Cidadania e direitos da pessoa idosa**. Ser social. N. 20. Jan./jun. 2007. Disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8353/1/ARTIGO_CidadaniaDireitosPessoaIdosa.pdf Acesso em 11/10/2014.

_____. **Inclusão social e cidadania**. Palestra proferida na ICSW32, em Brasília, em 17 de julho de 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre: lobo, 1984.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. **Cadernos gestão pública e cidadania**. Volume 4. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Junho de 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in) governabilidade brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. Montesquieu, Tocqueville y la corrupción de la República (2009). **Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política**. Vol. 16, No. 2, 2009.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Rev. adm. empres.** vol.24 no.4 São Paulo Oct./Dec. 1984.

_____. **Poder local e governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FISCHER, Tânia e colaboradores. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FLEURY, Sônia. O conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula IN **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. MARTTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. orgs.. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FLICK, Uwe. **Métodos de Pesquisa: introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, Paulo. **Educação na cidade**, 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000ª.

GIAVEDONI, José G. Del Estado en crisis a la crítica del Estado: Diálogo en torno a la perspectiva del Estado y la gubernamentalidade nel análisis de la nueva cuestión social en América Latina. **Revista mexicana de ciencias políticas y sociales**. México v. 57 n.214 abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182012000100004&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 04/10/2014.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos** 42(1):5-11, jan/abr 2006.

_____. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Empoderamento e Participação da Comunidade em Políticas sociais**. Saúde e sociedade, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf>>. Acesso em: 18/5/2014.

_____. **Conselhos populares e participação popular**. Serviço Social e Sociedade. v. 9, n. 26. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. **Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado.** Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Pólis, Volume 37, n 11, p. 35-40, 2003.

GONZALES, Pablo Vargas. La consolidación en el fin del siglo en America Latina: Un recuento de la agenda. **Espiral.** Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. V n. 16. Septiembre/Diciembre de 1999.

GRAHAM Jr., Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública.** trad. Britta Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere: introdução ao estudo da filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre factividade e validade**, vol. II. trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2011.

HAIR, Joseph F.; ANDERSON, Rolph E.; TATHAM, Ronald L.; BLACK, William C. **Análise Multivariada de Dados.** 5. ed. Porto Alegre. Bookman, 2005.

HORA, Henrique R. M.; MONTEIRO, Gina T. R.; ARICA, Jose, Confiabilidade em Questionários para Qualidade: Um Estudo com o Coeficiente Alfa de Cronbach, **Produto & Produção**, vol. 11, n. 2, p. 85-103, jun. 2010.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010 disponível em www.ibge.gov.br. Acessado em 14/10/2014

ISUNZA VERA, Ernesto. Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. In VERA, Ernesto Isunza; OLVERA, Alberto J. coord. **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil:** participación ciudadana e control social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Universidad Veracruzana. Primera edición, agosto del año 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. **Texto para Discussão.** Rio de Janeiro, maio de 2012. Issn 1415-4765

_____. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução na última década. *Brasil em Desenvolvimento*, v. 3, p. 565-587, 2010a.

_____. Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros. **Relatório de Pesquisa.** Brasília, 2013.

JOBIM CASTOR, Belmiro Valverde, AGE JOSÉ, Hebert Antonio. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Brasil, 32, (6), nov/dez, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7779/6378>. Acesso em: 20/09/2014.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas** São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48 - mai./jun. 1994.

_____. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise A Revista Acadêmica da FACE**. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LASSANTE, Antonio. O Estadão contra a participação. IN **Boletim Carta Maior**. 17 de julho de 2014. Disponível em. Acessado em 18 de julho de 2014.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa IN **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Org. Roberto Rocha C. Pires. v. 7. (Diálogos para o desenvolvimento). Brasília: Ipea, 2011.

LEVY, Evelyn. **O impacto da democratização nas organizações públicas locais** In FISCHER, Tânia. Poder local e governo e cidadania, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

LICÓRIO, A.M.O. e SIENA, O. A Representação Social na Constituição do Conselho Municipal de Educação de Porto Velho. **RARA - Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v.5, n.3, set/dez. 2013.

LUSTOSA, Paulo Henrique. Avaliação da Indução de Desenvolvimento Local Sustentável Uma proposta de metodologia in FISCHER, Tania. **Gestão do desenvolvimento dos poderes locais**. Salvador: Casa da qualidade, 2002.

MANN, Michael. La crisis del estado-nación en america latina. **Desarrollo económico**, vol. 44. Nº 174. julio – setiembre, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas. 2010.

MEZZOMO, Tânia Margarete; LAPORTA, Claudio Bucci. A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil (1965-92). **RAP**. Rio de Janeiro (28)1: 5-17, jan./mar. 1994.

MORAES, Isaias Fonseca. **Manual de direito administrativo**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2014

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo lula. In AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. **As Instâncias Participativas como Representação da Relação Sociedade e Estado: uma leitura a partir do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. XXXVII ANPAD. 7 a 11 de setembro d 2013. Rio de Janeiro.

O'Donnell, Guillermo (1991) "Democracia Delegativa?". **Novos Estudos CEBRAP**, n.31, outubro, 1991.

OLSEN, Johan P. Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change. **Reencuentro: Comercialización del conocimiento** / 58 / Agosto. Mexico 2010. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/340/34014049006.pdf>. Acesso em 7/10/2014.

OLVERA, Alberto J. **Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales de siglo XX**. IN **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana e control social**. Coord. ISUNZA VERA, Ernesto, OLVERA, Alberto J. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Universidad Veracruzana. Primera edición, agosto del año 2006.

OSPINA, María Helena Botero; LÓPEZ, Adriana María Serrano. Las localidades como instituciones de gobierno democrático: Teoría y praxis. **Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal**. Gestión y Política Pública. volumen XXII . numero 2 . II semestre de 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-DEBATE**. 36 • ©RAE • VOL. 45 • Nº1. JAN/MAR. 2005.

_____. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. Campinas, SP: s.n., 2003. Tese de Doutorado. Biblioteca do IFCH – UNICAMP.

PISIER, Evelyne, 1941. **História das ideias políticas**. [colaboração de François Chatelet, *et al.*; tradução de Maria Alice Farh Calil Antonio]. Bauern: Manole, 2004.

QUIRINO, Israel. Participação popular, governança participativa e educação: uma leitura situacional do Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014 IN **Jus Navigandi**. 06/2014. Disponível em. Acessado em 18 de julho de 2014.

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigações em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 2008.

ROSON, Henri. La reforme administrative. 19 juillet, 1966. **Boletim do Centro de Pesquisas Administrativas da EBAP**, Vol. 3, N. 6 (1966). Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/boletimebap/article/view/6225>. Acesso em 20/09/2014.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**: discurso sobre economia política. 7. Ed. Curitiba: Hemus. s/a.

SANDERS, Thomas G Griffin. Decompression. IN **Military Government and the Movement Toward Democracy in South America**. Editado por Howard Handelman e Thomas Griffin Sanders. December, 1975

SARDINHA, Antonio Carlos. **A gestão da comunicação nos conselhos deliberativos de políticas públicas – um estudo de caso**. IV Seminário intermestrados em comunicação. Programa de Mestrado em Comunicação e práticas de consumo – ESPM 24 e 25 de setembro de 2009.

SAVITZ, Andrew W.; WEBER, Karl. **A empresa sustentável: o verdadeiro sucesso é o lucro com responsabilidade social e ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SEONE, José; TADDEI, Emilio; ALGRANATI, Clara. **Las nuevas configuraciones de los movimientos populares em América Latina. Política y movimientos sociales em um mundo hegemónico: lecciones desde África, Asia y América Latina**. Compilado por Arilio (2006).

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 6. ed. São Paulo: RT, 1990.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, N. M. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, volume 28, número 1, p.54-70, jan-mar 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8513/7256>. Acesso em: 20/09/2014.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de e LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica aplicada, Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e construção de espaços públicos. In, DAGNINO, Evelina. **Os anos 90, política e sociedade no brasil**. São Paulo: Editora brasiliense, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **(Re)visando o conceito de gestão social. Gestão Social: Metodologia, Casos e Práticas**. 5. ed. ampl. rev. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____. ROZEMBERG, Jacob E. “Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação”. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v.31, n.4, pp. 101-125, jul./ago./1997.

_____. SARAIVA, Enrique J. **Esforços sobre gestão pública e gestão social in Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Org. Paulo Emílio Matos Martins, Octavio Penna Pieranti, 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis de, 1805-1859. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. tradução Eduardo Brandão; prefacio, bibliografia e cronologia Francois Furet. - 2a ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

WAHRLICH, Beatriz. Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 8(4): 5-47, out./dez. 1974.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Plano de Entrevista

A Arquitetura da Participação Social em Conselhos de Políticas Públicas do Estado de Rondônia

ENTREVISTA: Plano e Metodologia de Trabalho

ENTREVISTADOS: Presidentes dos Conselhos de Estado em estudo

FASE I: Compreensão do contexto estadual no Conselho de Estado

Parte A

a) Definição dos Conselhos a serem Estudados

Conselhos	Número de Integrantes
• Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CONEDCA).	18
• Conselho Estadual de Assistência Social de Rondônia (CEAS/RO).	14
• Conselho Estadual de Saúde.	24
• Conselho Estadual de Educação.	18
• Conselho Estadual de Política Ambiental.	18
• Conselho Estadual de Entorpecentes de Rondônia (CONEN).	10
• Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural de Rondônia.	24

b) Objetivos do projeto, Instrumento de coleta de dados e sua finalidade.

INSTRUMENTO	ESPECIFICAÇÕES	OBJETIVOS DO PROJETO	VARIÁVEIS	FINALIDADE
Entrevistas	Semiestruturada	Compreender o perfil participativo dos integrantes dos conselhos estaduais.	Atores sociais e das organizações sociais – identificação.	Compreender os conselhos a partir da identificação do perfil dos participantes.
		Identificar a arquitetura e a dinâmica participativa.	Comportamento dos conselheiros enquanto representantes. Composição do conselho.	Compreender o cenário da participação social na constituição de políticas públicas. Compreender a capacidade de se organizar e promover discussões produtivas. Compreender a estrutura dos arranjos participativos nos conselhos gestores do Estado de Rondônia. Verificar a contribuição no estabelecimento de ações governamentais. Identificar as formas de relacionamento dos representantes com os atores governamentais. Compreender a capacidade de influenciar diferentes esferas governamentais.

Parte B

a) Questões Básicas Norteadoras da Entrevista:

1. Considerando os órgãos de origem e suas representatividades qual a sua avaliação/opinião sobre a composição do conselho, sobre a origem institucional e social dos conselheiros?
2. Qual sua compreensão de Conselhos Gestores como espaço de participação social?
3. Em sua opinião os Conselhos Gestores são espaços de inclusão das minorias e dos pouco incluídos nos ambientes de decisão governamental?
4. Qual a sua opinião sobre as relações, representados x representantes no Conselho?
5. Qual a sua avaliação do Conselho enquanto fórum capaz de organizar e discutir questões relevantes de sua área de atuação?
6. Qual a sua avaliação do Conselho enquanto fórum capaz de promover articulações e influenciar diferentes esferas governamentais e sociais?
7. Há benefícios/conquistas sociais a partir da atuação dos Conselhos?
8. Em sua opinião há relação de causalidade entre as deliberações do conselho e implementação de políticas públicas?
9. Que outro aspecto que não foi abordado nas perguntas anteriores e que você entende como fundamental para compreender a composição atuação do Conselho?

b) Metodologia da entrevista

Atitudes	Ferramentas
Foco	Questões norteadoras
Motivacional	Argumentação a partir do conhecimento do contexto do conselho e conselheiros
Ouvir	Postura da entrevistadora
Registrar	Anotar as informações do entrevistado
Síntese	Validação por meio de síntese da entrevista.
Encerramento	Oratória – agradecimentos.

c) Etapas

a) Agendar entrevista com o presidente do Conselho
b) Apresentar previamente as questões básicas que nortearão a entrevista semiestruturada.
c) Apresentação Pessoal e da Justificativa do projeto
d) Realização da entrevista
d) Apresentar ao entrevistado o resumo da compreensão da entrevista
e) Encerramento da entrevista e agradecimentos.

FASE II: Sistematização da Entrevista e tratamento dos dados coletados

- Transcrição da entrevista
- Elaboração de relatório da entrevista.

FASE III: Análise do contexto estadual no Conselho de Estado

- Análise dos dados coletados por meio da entrevista.
- Utilização em dissertação.

Angelina Maria De Oliveira Licório
Mestranda – PPGMAD – UNIR
Cel. (69)8124-4209 E-mail: clicorio@gmail.com
Orientador: Osmar Siena, Dr.

APÊNDICE B – Questionário aplicado aos conselheiros

Levantamento de dados que subsidiarão estudos a serem incluídos na dissertação de Mestrado em Administração, do Programa de Pós-Graduação da UNIR, intitulado de “A Arquitetura da Participação Social em Conselhos de Políticas Públicas do Estado de Rondônia”.

Este questionário é sobre como você vê a participação social nos Conselhos Gestores do Estado de Rondônia. Por favor, responda todas as questões. Se você não tem certeza sobre a resposta a ser dada em alguma questão, por favor, escolha aquela que mais se aproxima do seu pensamento.

CONSELHO ESTADUAL DE RONDÔNIA...

QUESTIONÁRIO

1 – QUAL A INSTITUIÇÃO OU QUAIS PESSOAS QUE REPRESENTA NO CONSELHO ESTADUAL

2 – SETOR DE REPRESENTAÇÃO A QUE PERTENCE:

- ☐ Poder Executivo.
☐ Secretaria Estadual.
☐ Sociedade Civil - Especificar: _____

3 – COMO OCORREU SUA INDICAÇÃO PARA O CONSELHO ESTADUAL:

- ☐ Indicação do governador ou secretário de Estado .
☐ Indicação de presidente ou diretor da Instituição.
☐ Decisão de diretoria .
☐ Deliberação em Assembleia.

4 – SUA SITUAÇÃO NO CONSELHO:

- ☐ Titular.
☐ Suplente.
☐ Não sabe.

As questões seguintes apresentam uma escala que demonstra os graus de adequação da resposta. Em um extremo temos a opção de MUITO ADEQUADO e no outro extremo temos a opção de MUITO INADEQUADO. Você deve assinalar o quadro que melhor corresponde ao que você pensa sobre o tema. No exemplo abaixo é perguntado sobre o critério usado pela instituição que você representa para indicar um Conselheiro. Se o critério usado foi o de “conhecimento técnico específico” você deve assinalar o quadro referente à opção “MUITO ADEQUADO”, se o critério usado for outro você deve assinalar o espaço referente à opção “MUITO INADEQUADO”, ou usar as escalas entre os extremos, se essa for a sua opção.

EXEMPLO:

CRITÉRIO NORMALMENTE UTILIZADO PELA INSTITUIÇÃO QUE VOCÊ REPRESENTA PARA INDICAÇÃO DE CONSELHEIRO:

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
Conhecimento técnico específico					

Por favor, leia cada questão, veja o que você acha e assinale o quadro que lhe parece a melhor resposta.

5 – CRITÉRIO NORMALMENTE UTILIZADO PELA INSTITUIÇÃO QUE VOCÊ REPRESENTA PARA INDICAÇÃO DE CONSELHEIRO:

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
1 Conhecimento técnico específico.					
2 Formação acadêmica.					
3 Engajamento em causas sociais.					
4 Representatividade social.					
5 Vínculo institucional.					
6 Disponibilidade de tempo.					

6 – EM SUA PERCEPÇÃO - COMPREENSÃO DOS CONSELHOS:

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
1. Os Conselhos são espaços democráticos, capazes de incluir sujeitos que estão tradicionalmente pouco inseridos em espaços de decisão.					
2. Os Conselhos são espaços capazes de se organizarem e influenciarem nas diferentes esferas governamentais e na gestão pública.					
3. A ação dos Conselhos traz benefícios para a sociedade e contribuiu para uma melhor oferta dos serviços públicos.					
4. A atuação dos conselheiros corresponde aos interesses dos respectivos setores.					

7 – EM SUA PERCEPÇÃO - COMPOSIÇÃO DO CONSELHO:

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
1. Número total de conselheiros (as).					
2. Diversidade de setores Representados.					
3. Definição de entidades com assento no conselho.					
4. Forma de escolha das entidades com assento no conselho.					
5. Forma de escolha dos					

conselheiros nas entidades de origem.					
6. Possui composição democrática					
7. Assegura gestão participativa no processo de implementação de políticas públicas educacionais.					
8. Contempla a diversidade cultural local.					

8 – AVALIE A INFLUÊNCIA DA ATUAÇÃO DO CONSELHO EM RELAÇÃO:

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
Políticas públicas do órgão vinculado ao conselho.					
Políticas públicas de outros órgãos com os quais o conselho se relaciona.					
Iniciativas da sociedade civil.					
Percepção da opinião pública.					

9 – PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM SUAS DECISÕES NA ANÁLISE DE PROCESSO, NAS VOTAÇÕES EM CÂMARA E DELIBERAÇÕES DE PLENÁRIO.

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
1. Minhas convicções pessoais.					
2. Interesses da minha Instituição de origem.					
3. Interesses do setor.					
4. Interesses de movimentos organizados em função de temas ou problemas.					
5. Interesses de toda coletividade.					
6. Outros: (especificar)					

A questão seguinte pergunta com que frequência você volta consultar sua base de origem, apresentando como opções: SEMPRE, COM FREQUÊNCIA, ÀS VEZES, RARAMENTE, NUNCA, NÃO TENHO BASE DE APOIO.

10 – FREQUÊNCIA COM QUE CONSULTA SUA BASE DE ORIGEM OU DE APOIO

INDICADOR	SEMPRE	COM FREQUÊNCIA	ÀS VEZES	RARAMENTE	NUNCA	NÃO TENHO BASE DE APOIO
1. Para definir/sustentar debates e posicionamento no Conselho.						
2. Para relatar processos e deliberar em Câmara e Plenário.						
3. Para prestar contas sobre a sua atuação no conselho.						

4. Para construir/fortalecer articulações.						
--	--	--	--	--	--	--

11 – EXPERIÊNCIA:**A) Número de Mandatos:**

- ☐ Primeiro mandato .
 ☐ Segundo mandato.
 ☐ Terceiro mandato .
 ☐ Outros _____ mandatos.

B) Tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado, neste Conselho:

- ☐ até 3 anos.
☐ de 4 a 6 anos.
☐ de 6 a 10 anos.
☐ acima de 10 anos.

12 – EXPERIÊNCIAS EM OUTRO CONSELHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTADUAL OU MUNICIPAL:

- ☐ Sim, atualmente. Qual? _____
☐ Sim, no passado. Qual? _____
☐ Não.

13 – VÍNCULO EMPREGATÍCIO COM O GOVERNO ESTADUAL:

- ☐ Sim.

Cargo/Função:

- ☐ Não.

A) Em caso de vínculo empregatício informe a forma de ingresso:

- ☐ Concurso Público.
☐ Nomeação para Cargo de Confiança.

14 – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES QUE JULGAR CONVENIENTE.

DADOS PESSOAIS**15 – GÊNERO**

- ☐ Masculino
☐ Feminino

16– COR (MARQUE APENAS UMA ALTERNATIVA):

- ☐ Branca
 ☐ Preta
 ☐ Amarela
☐ Parda
 ☐ Indígena

17 – ESCOLARIDADE:

- ☐ Ensino fundamental
 ☐ Ensino médio incompleto
 ☐ Ensino médio completo
☐ Superior incompleto
 ☐ Superior completo
 ☐ Especialização
☐ Mestrado
 ☐ Doutorado

18 – FAIXA ETÁRIA:☐ até 20 anos☐ de 41 a 50 anos☐ de 21 a 30 anos☐ de 51 a 60 anos☐ de 31 a 40 anos☐ acima de 60 anos**19 – RENDA FAMILIAR:**☐ até R\$ 724,00☐ de 2.563,92 a 3.418,59☐ de 724,00 a 1.710,78☐ de 3.418,60 a 4.271,59☐ de 1.710,79 a 2.563,91☐ acima de 4.271,59

Alguém lhe ajudou a preencher este questionário? _____

Você tem algum comentário sobre o questionário? _____

OBRIGADA PELA SUA COLABORAÇÃO.

APÊNDICE C – Questionário aplicado à Instituição com assento nos conselhos de Estado

Levantamento de dados que subsidiarão estudos a serem incluídos na dissertação de Mestrado em Administração, do Programa de Pós-Graduação da UNIR, intitulado de “A Arquitetura da Participação Social em Conselhos de Políticas Públicas do Estado de Rondônia” realizada sob a orientação do prof. Dr. Osmar Siena.

Este questionário é sobre como você vê a participação social nos Conselhos Gestores do Estado de Rondônia. Por favor, responda todas as questões. Se você não tem certeza sobre a resposta a ser dada em alguma questão, por favor, escolha aquela que mais se aproxima do seu pensamento.

QUESTIONÁRIO

1 – INSTITUIÇÃO REPRESENTADA NO CONSELHO ESTADUAL DE RONDÔNIA.

2 – CONSELHO ESTADUAL EM ESTUDO

3 – CARGO DO RESPONDENTE

3 – FORMA DE INDICAÇÃO DO REPRESENTANTE DESTA INSTITUIÇÃO JUNTO AO CONSELHO

- ☐ Indicação do governador ou secretário de estado
☐ Indicação de presidente ou diretor da Instituição
☐ Indicação de diretoria
☐ Deliberação em assembleia
☐ Outra

Especificar:

As questões seguintes apresentam uma escala que demonstra os graus de adequação da resposta. Em um extremo temos a opção de MUITO ADEQUADO e no outro extremo temos a opção de MUITO INADEQUADO. Você deve assinalar o quadro que melhor corresponde ao que você pensa sobre o tema. No exemplo abaixo é perguntado sobre o critério usado pela instituição que você representa para indicar um Conselheiro. Se o critério usado foi o de “conhecimento técnico específico” você deve assinalar o quadro referente à opção “MUITO ADEQUADO”, se o critério usado for outro você deve assinalar o espaço referente à opção “MUITO INADEQUADO”, ou usar as escalas entre os extremos, se essa for a sua opção.

EXEMPLO:

CRITÉRIO NORMALMENTE UTILIZADO POR ESTA INSTITUIÇÃO PARA INDICAÇÃO DE CONSELHEIRO:

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
Conhecimento técnico específico					

Por favor, leia cada questão, veja o que você acha e assinale o quadro que lhe parece a melhor resposta.

4 – CRITÉRIO NORMALMENTE UTILIZADO POR ESTA INSTITUIÇÃO PARA INDICAÇÃO DE CONSELHEIRO.

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
1. Conhecimento técnico específico					
2. Formação acadêmica					
3. Engajamento em causas sociais					
4. Representatividade social					
5. Vínculo institucional					
6. Disponibilidade de tempo					

5 – EM SUA PERCEPÇÃO SOBRE CONSELHOS GESTORES:

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
1. Os Conselhos são espaços democráticos, capazes de incluir pessoas que estão tradicionalmente pouco inseridos em espaços de decisão.					
2. Os Conselhos são espaços capazes de se organizarem e influenciarem nas diferentes esferas governamentais e na gestão pública.					
3. A ação dos Conselhos traz benefícios para a sociedade e contribuiu para uma melhor oferta dos serviços públicos.					
4. A atuação dos conselheiros corresponde aos interesses dos respectivos setores.					

6 – EM SUA PERCEPÇÃO QUANTO À COMPOSIÇÃO DO CONSELHO EM ESTUDO.

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
1. Número total de conselheiros (as).					
2. Diversidade de setores Representados.					
3. Definição de entidades com assento no conselho.					
4. Forma de escolha das					

entidades com assento no conselho.					
5. Forma de escolha dos conselheiros nas entidades de origem.					
6. Possui composição democrática.					
7. Assegura gestão participativa no processo de implementação de políticas públicas educacionais					
8. Contempla a diversidade cultural local.					

7 – AVALIE A INFLUÊNCIA DA ATUAÇÃO DO CONSELHO EM RELAÇÃO:

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
Políticas públicas da Secretaria de Estado vinculada ao conselho.					
Políticas públicas de outras Secretarias ou órgãos com os quais o conselho se relaciona.					
Iniciativas da sociedade civil.					
Percepção da opinião pública.					

8 – PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM AS DECISÕES DO REPRESENTANTE, NA ANÁLISE DE PROCESSO, NAS VOTAÇÕES DO CONSELHO.

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
1. Convicções pessoais.					
2. Interesses da Instituição de origem.					
3. Interesses do setor.					
4. Interesses de movimentos organizados em função de temas ou problemas.					
5. Interesses de toda coletividade.					
6. Outros: (especificar).					

9 – FREQUÊNCIA COM QUE O (A) REPRESENTANTE CONSULTA A INSTITUIÇÃO DE ORIGEM, PARA DELIBERAÇÕES NO CONSELHO.

INDICADOR	SEMPRE	COM FREQUÊNCIA	ÀS VEZES	RARAMENTE	NUNCA
1. Para definir/sustentar debates e posicionamento no Conselho.					
2. Para relatar processos e deliberar em Câmara e Plenário.					
3. Para prestar contas sobre a					

sua atuação no conselho.					
--------------------------	--	--	--	--	--

10 – CASO OCORRA A CONSULTA INDICADA NA PERGUNTA 9 COMO ELA OCORRE?

11 – EM SUA PERCEPÇÃO, QUAL O NÍVEL DE SATISFAÇÃO DESTA INSTITUIÇÃO COM SEU REPRESENTANTE JUNTO AO CONSELHO ESTADUAL?

INDICADOR	MUITO ADEQUADO	ADEQUADO	POUCO ADEQUADO	INADEQUADO	MUITO INADEQUADO
Nível de satisfação					

12 – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES QUE JULGAR CONVENIENTE.

Alguém lhe ajudou a preencher este questionário? _____

Você tem algum comentário sobre o questionário?

OBRIGADA PELA SUA COLABORAÇÃO.